

## Elementos básicos para entender al Gobierno Abierto

Arely Omaira Peña Ontiveros

(Técnica de investigación del Observatorio de  
Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto Mora)

Resumen: El Gobierno Abierto (GA) es una iniciativa que reformula la ejecución tradicional de la administración pública, tiene como propósito la colaboración real entre gobierno y ciudadanos para la generación de mejores niveles de vida. En este documento se presentarán las líneas principales para entender qué es el GA, de dónde surge, cuáles son sus características básicas, conocer otros conceptos que se relacionan y el panorama general de éste a nivel mundial y, especialmente, en México.

Palabras clave: Gobierno Abierto, Transparencia, Participación, Colaboración, Datos Abiertos, Gobierno electrónico, protección de datos personales.

El Observatorio de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ObservaCoop) tiene como misión “contribuir a la transparencia y acceso a la información, a la generación de conocimiento y la toma de decisiones con base en evidencias”,<sup>1</sup> inmerso en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID); con todo, llegar a conseguir el cumplimiento de la misma no es tarea fácil. Nuestro insumo principal es la información; empero, son pocos los gobiernos dispuestos a proporcionarla.

La importancia de contar con información va más allá de conocer los pormenores de las acciones que se realizan en el terreno de la CID. Cualquier tipo de información tiene la facultad de proporcionar poder a quien la posee, generar dudas, en ocasiones demandas; pero en todos los casos nuevas contribuciones.

---

<sup>1</sup> Observatorio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Misión. Disponible en [http://www.observacoop.org.mx/images/Quienes\\_somos.html](http://www.observacoop.org.mx/images/Quienes_somos.html)

Sin embargo, en la práctica la información y el gobierno no necesariamente van de la mano. Éstos regularmente no dan a conocer los detalles de sus acciones; los motivos son diversos, pueden ir desde la omisión, pasando por la falta de capacidades técnicas y humanas, hasta el ocultamiento premeditado de malas gestiones.

Derivado de lo anterior, a nivel mundial se ha dado impulso a una iniciativa que busca reformar la cultura tradicional de ejercer la administración pública, para dar paso a una nueva etapa donde el gobierno y la ciudadanía colaboren en la construcción y puesta en marcha de políticas públicas. Esta propuesta ha recibido el nombre de Gobierno Abierto (GA).

El GA no tiene un origen concreto, la mayoría de los estudiosos del tema toman como primer antecedente a la ley denominada de “ventanas abiertas” realizada en Gran Bretaña a finales de 1970; mediante ésta se buscaba que la administración pública permitiera a los ciudadanos conocer más de su gestión y con ello conseguir reducir la opacidad (Ramírez y Dassen, 2012).

Fue hasta la década de 1990 cuando diversas instituciones comenzaron a realizar estudios respecto a la relación e influencia que tiene la condición de la administración pública en el desarrollo económico, ya que se considera como uno de los factores que dan respuesta al porqué pese a la ayuda internacional, los países del sur no mostraban avances significativos. En concreto, en el año 1992 el Banco Mundial (BM) publicó el informe Gobierno y Desarrollo (*Governance and Development*), donde evidenció algunas deficiencias de los gobiernos, solucionables mediante la aplicación de acciones de lo que nombraron como “buen gobierno” (*good governance*), expuesto de la siguiente manera:

El buen gobierno es fundamental para crear y mantener un ambiente que fomente el desarrollo fuerte y equitativo, y es un complemento esencial de las políticas económicas sensatas. [...] Éste a su vez requiere de sistemas de rendición de cuentas, la información adecuada y fiable, y la eficiencia en la gestión de recursos y la prestación de servicios públicos. [...]

Este informe identifica cuatro áreas de gobierno que son consistentes con las labores del Banco: gestión del sector público, rendición de cuentas, marco legal para el desarrollo, e información y transparencia”<sup>2</sup> (Banco Mundial, 1992: 2).

Como puede apreciarse, en dicho informe se presentaban algunas recomendaciones que podrían ayudar a los Estados a tener una mejor gestión, donde los trabajos de CID encontrarán un terreno más fértil para llegar a generar un desarrollo real. El cambio en la gestión y la información tenían papeles preponderantes.

A partir de ese momento, se comenzaron a crear diversas investigaciones en el tema. En 1997, desde la Organización de Estados Americanos (OEA) se realizó la “Convención interamericana contra la corrupción”; en 1999, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) organizó el coloquio “El gobierno del futuro”<sup>3</sup>, y para el 2000 emitió el reporte Confianza en el Gobierno<sup>4</sup>, seguido en 2002 por la mesa redonda sobre la creación de un Gobierno Abierto en el sudeste de Europa<sup>5</sup>. Sin embargo, surgieron algunas preguntas: ¿cómo implementar esas propuestas?, ¿cuáles serían los insumos necesarios?, entre otras.

En el 2000, estas interrogantes encontraron respuesta cuando se ligó la necesidad de cambio dentro de la administración pública al sinnúmero de herramientas que generó el avance acelerado de la tecnología. Con la intención de profundizar en el análisis del tema, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dedicó ese año a “El desarrollo y la cooperación internacional en el siglo XXI: la función de las

---

<sup>2</sup>Traducción propia del texto original en idioma inglés: “*Good governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies. [...] This in turn requires systems of accountability, adequate and reliable information, and efficiency in resource management and the delivery of public services. [...] This booklet identifies four areas for governance that are consistent with the Bank’s mandate: public sector management, accountability, the legal framework for development, and information and transparency*”.

<sup>3</sup> El reporte con el mismo nombre fue publicado en inglés en 2000 y en español en 2003 (disponibles en [https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3610/1/government\\_of\\_the\\_future.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3610/1/government_of_the_future.pdf) y <http://www.oecdbookshop.org/get-it.php?REF=5LMQCR2JDXQ7&TYPE=browse> respectivamente).

<sup>4</sup> Disponible en <http://www.oecdbookshop.org/get-it.php?REF=5LMQCR2K7JLP&TYPE=browse>

<sup>5</sup> El informe de dicho evento fue dado a conocer un año después bajo el nombre *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*. Disponible en <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4203011e.pdf?expires=1429134592&id=id&accname=oid008343&checksum=511ABEFB3CF3EDED7C069585ACEA553D>.

Tecnologías de la Información en el contexto de una economía mundial basada en el saber”. En esa misma línea, al año siguiente se realizó la Agenda de Conectividad para las Américas,<sup>6</sup> promovida por la OEA.

Por lo tanto, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) sirvieron como catalizadores que a la fecha han permitido dar mayor impulso a esta propuesta. Es importante aclarar que la aplicación de estas herramientas permite facilitar la puesta en marcha del GA, pero no condicionan su existencia, es decir, son complementarios, mas no dependientes.

Posteriormente, los dos momentos que mayor promoción han dado a la incorporación del tema en la agenda internacional fueron el memorando *Transparency and Open Government*, a cargo del presidente de los Estados Unidos (EEUU) Barack Obama en 2009, y más importante, la creación del *Open Government Partnership* por la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2011. Sobre este último se profundizará más adelante.

Por otro lado, tras años de ajustes y debates sobre el GA, al día de hoy no existe una definición precisa, sin embargo, una de las que mejor describen la esencia de la iniciativa es proporcionada por Oscar Oszlak (2014) desde la OEA:

Relación de doble vía entre ciudadanía y Estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traduce en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos.

Como puede observarse, el GA busca establecer un trato más estrecho entre el gobierno y el resto de los actores, basado en la transparencia de la información gubernamental, la participación mediante mecanismos de inclusión y la colaboración de todos en la construcción de mejores políticas públicas para conseguir mejores niveles de vida.

---

<sup>6</sup> Para mayor referencia consulte el texto original disponible en:  
<http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=kDmcx5eKyBE%3D&tabid=413>

Para entender mejor la importancia del GA es necesario tener claridad respecto del significado de cada uno de sus tres pilares básicos: transparencia, participación y colaboración. La primera es entendida como el acceso a la información gubernamental, de tal manera que “la transparencia de la función pública es un reconocimiento esencial, aunque tardío, a un hecho que nunca una democracia debió desconocer: que la información sobre los asuntos estatales es de propiedad de los ciudadanos, en cuyo nombre y beneficio se ejerce el poder público” (Hofmann, 2012).

En el caso de la participación, Marcos Mendiburu señala que “para la cooperación ciudadano-gobierno, los ciudadanos deben ser considerados no como un problema sino como un recurso para la elaboración de políticas eficaces”.<sup>7</sup> Es decir, hace referencia a facilitar canales para la incorporación de la ciudadanía.

El último elemento es la colaboración, que “implica que no sólo la ciudadanía, sino las empresas, asociaciones y otras organizaciones participan en el co-diseño y/o co-ejecución de servicios públicos” (López, 2014). Es decir, ya no será sólo el gobierno el que decida de principio a fin el manejo de los asuntos públicos, ahora se incorporará al resto de los actores sociales.

Para entender mejor qué es y qué no es el GA, conviene conocer otros conceptos con los cuales se le relaciona. El primero de ellos es gobierno electrónico; generalmente en este sentido van las primeras acciones que realizan las diversas dependencias gubernamentales, ya que consiste en agilizar y poner a disposición de la ciudadanía trámites y servicios, mediante el uso de las TIC, con su digitalización y disposición a través de algún sitio web oficial.

Otro término que pudiera no ser claro en su relación con el GA es el de protección de datos personales. *Grosso modo*, éste es el mecanismo mediante el cual los gobiernos al momento de transparentar información resguardan los datos que

---

<sup>7</sup> Traducción propia del texto original en inglés “for citizen-government co-operation, citizens need to be considered not as a problem but as a resource for effective policy making”. OCDE, 2003: 101.

hagan referencia a individuos específicos, tales como nombres, domicilios y huellas dactilares, por mencionar algunos.

Finalmente, la noción de datos abiertos. Con éstos, un gobierno debe ir más allá de transparentar información simplemente dándola a conocer, debe cumplir con ciertas características básicas: estar completos, ser proporcionados por fuentes primarias, mostrados en tiempo oportuno, ser de fácil acceso, estar en formatos reutilizables con cualquier software y a disposición de toda persona sin discriminación alguna, sin propietario y libre de licencia.

### **El Gobierno Abierto a nivel Internacional**

Como se mencionó en los antecedentes, uno de los momentos más importantes del GA ha sido el establecimiento del *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), ya que éste ha incentivado a que países de todo el mundo establezcan compromisos concretos para aplicar esa iniciativa en su interior. Los miembros fundadores fueron Brasil, EEUU, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Reino Unido. La trascendencia ha sido tal que tres años después la integran 64 países.<sup>8</sup>

Llama la atención que la región con mayores adhesiones dentro del OGP es la de América Latina y el Caribe (ALyC), ya que se encuentra casi la totalidad. En cambio, África y Asia son los continentes con menor respuesta. Es importante señalar que el hecho de que algún país no sea parte del OGP no significa que sea ajeno a este tipo de iniciativas en su interior; dicho de otro modo, existen países como Bolivia, que aunque no está dentro del OGP, no es ajeno al tema, sí está realizando cambios dentro de su aparato burocrático en ese sentido.

De acuerdo con Kaufman, independientemente del OGP, los países que más conocen y practican el GA son EEUU, Gran Bretaña, Canadá, Corea del Sur, Finlandia, Noruega, Estonia y Brasil. Además, las acciones que realizan

---

<sup>8</sup> El mapa que ilustra este artículo muestra el proceso de adhesión de los países miembros.

actualmente van encaminadas a “profundizar sus niveles de articulación, integración y apertura a la participación ciudadana [...], con un fuerte énfasis en la gestión de la información y en la producción de círculos virtuosos de datos abiertos” (Kaufman, 2014). En cambio, en ALyC los compromisos que se establecen van mayormente encaminados a fortalecer la gestión interna.

## **El Gobierno Abierto en México**

En el caso de México, tampoco se trata de una idea nueva. El primer indicio claro de políticas en este sentido se dio a partir del 2000, año en el que Vicente Fox Quesada fue electo como primer presidente de alternancia en México. Desde su campaña, tomó de guión la historia de corrupción que tenía el país, como resultado del sistema viciado por el dominio de un sólo partido en el poder ejecutivo y en una gran mayoría del legislativo.

Una vez en el poder, el nuevo mandatario “encabezó una lucha constante contra la oposición, pero que además buscó mecanismos de legitimación política que refrendará su llegada al poder” (Martínez y Heras, 2011). Fue así como el Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 mostró la importancia de la transparencia como mecanismo para llegar a la población.

Es necesario señalar que, en un principio, entre las motivaciones centrales en el establecimiento de este tipo de políticas era la intención de reafirmar en la población y a nivel internacional el cambio de la élite en el poder tras años de un mismo partido en el mando. Es decir, se utilizó para la legitimación del nuevo gobierno.

Con todo, lo más relevante de ese periodo fue la promulgación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), con la cual se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), que en el siguiente sexenio, tras la publicación en 2010 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP), modificó y amplió su estructura y quehacer.

Gracias a dicho instituto y al trabajo coordinado que ha realizado junto con representantes de la Sociedad Civil (SC), México se ha perfilado como uno de los países que lideran los trabajos en la promoción de la iniciativa de GA, incluso actualmente preside el comité directivo del OGP.

### **Apreciaciones finales**

Entre las áreas pendientes de resolver está la creación de indicadores que muestren si el GA realmente incide en la vida de cada ciudadano, y en qué medida, pues éste es su objetivo y aún no se tiene claridad sobre si se está cumpliendo.

Por otro lado, desde la teoría, la propuesta de GA presenta una serie de cambios deseables para gozar mejores niveles de vida; no obstante, debería ser innecesario contar con leyes y compromisos firmados para que los servidores públicos tengan la voluntad política de colaborar con la gente a la cual representan; en su lugar, debería formar parte de la cultura política.

Finalmente, así como todo derecho se acompaña por alguna obligación, en este caso no hay que dejar de lado el compromiso y la responsabilidad, incluso el control mutuo (gobierno-ciudadanía, ciudadanía-gobierno), que representa la práctica del GA, ya que demanda la correspondencia del esfuerzo por parte de todos los involucrados; es decir, esta demanda de apertura en el gobierno debe ser apropiada e igualada por cada actor.



## Bibliografía

Alberdi, Jokin, “Buen gobierno”, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24>

*Alianza para el Gobierno Abierto*. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/es/countries>

Dassen, Nicolás y Juan Cruz Vieyra (eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, IDB, 2012. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3198/Gobierno%20abierto%20y%20transparencia%20focalizada%3a%20Tendencias%20y%20desaf%3ADos%20para%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%2cOpen%20Government%20and%20Targeted%20Transparency%3a%20Trends%20and%20Challenges%20for%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf?sequence=2>

Hofmann, Andrés, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta, *La Promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP, INFODF, 2012, pp. 225-251. <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/pqa.pdf>

OECD, *Governance and Development*, 1992. Disponible en [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830\\_98101911081228/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

\_\_\_\_\_, *Open Government in Latin America*, OECD Public Governance Reviews, OECD, 2014. Disponible en [http://www.oecd-ilibrary.org/open-government-in-latin-america\\_5jxwxs597ckg.pdf?contentType=%2fns%2fBook%2c%2fns%2fOECDBook&itemId=%2fcontent%2fbook%2f9789264223639-en&mimeType=application%2fpdf&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f22190414&accessItemIds=](http://www.oecd-ilibrary.org/open-government-in-latin-america_5jxwxs597ckg.pdf?contentType=%2fns%2fBook%2c%2fns%2fOECDBook&itemId=%2fcontent%2fbook%2f9789264223639-en&mimeType=application%2fpdf&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f22190414&accessItemIds=)

Oszlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC, 2013. Disponible en <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

Oszlak, Oscar y Ester Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, IDCR CRDI, REDGEALC, Organización de los Estados Americanos, 2014.

Martínez María, y Leticia Heras, “Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio” en *Ciencia Ergo Sum*, vol. 18, núm. 3, noviembre-febrero de 2011, pp. 297-306. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10420073012>