

# DEMOCRACIA Y GOBERNANZA EN CLAVE DE DATOS ABIERTOS. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS FUTUROS

Dra. Laura Nahabetián Brunet<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

“El conocimiento es poder”. Esta máxima, que tradicionalmente es atribuida a Bacon y Hobbes, verifica perfecta aplicación al contexto de los “datos abiertos de gobierno”.

Si la información pública es un elemento central para la construcción de la base de conocimiento político en una sociedad democrática, entonces al hablar de “datos abiertos” y “de gobierno” imprescindiblemente la referencia es a una suerte de “poder abierto” mediante la redistribución del poder político a los ciudadanos.

Ahora bien, esto no significa abandonar la democracia representativa, por una democracia prácticamente directa. Por el contrario, significa conocimiento de lo que es propio de los ciudadanos; la información es suya y tienen derecho a ella, y esto no es contrario a que la autoridad está para ser ejercida por quien legítimamente ha sido electo para ello. Es menester también en este tema, como en tantos otros, no confundirse con falsas oposiciones.

Democracia significa democratización permanente.

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Magister en Ciencias de la Legislación y Gobernanza Política por la Universidad de Pisa. Doctor © en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica Argentina.

Docente universitario integrante del Instituto de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de la República y del Departamento de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay.

Asesora en el Parlamento Nacional de la República.

Dirección electrónica: Inahabetian@gmail.com

La democracia se considera efectivamente un proyecto abierto, siempre incierto.

El poder de la comunicación digital, en este escenario de evolución de la humanidad, se verifica ampliado, tal vez de una forma inusitada, amenazando los poderes político y burocrático del Estado moderno en la medida que desnuda sus inconsistencias seculares. Ejemplos de esto hay muchos, e incluso mucho más cerca de lo que se está quizás dispuesto a aceptar.

El advenimiento de las redes sociales digitales, congregando poblaciones de usuarios mayores incluso que las poblaciones de varios países de tamaño considerable, verifica un efecto positivo en beneficio de las democracias, superando las barreras y los límites naturales para la comunicación entre las personas y entre ciudadanos y gobiernos.

Ahora bien, no es posible engañarse, la realidad latinoamericana suscita reflexiones profundas sobre la democracia y la información de gobierno.

En este escenario prospectivo, es razonable pensar que el Estado en América Latina, centralizado y poco permeable a interacciones con la sociedad en sus procesos políticos y burocráticos, se ha venido convirtiendo en una isla de secretos en medio a un mar abierto de información, sin perjuicio de sus disposiciones normativas y discursos gubernamentales en contrario.

El amplio acceso a la información pública, aunque condición necesaria no es condición suficiente para cambiar expresivamente la realidad política en América Latina y reducir la brecha entre el Estado y la sociedad.

Imprescindible es avanzar en una preparación adecuada del aparato del Estado para la concreción de la comunicación social, de la educación informacional de la sociedad, la condena de los agentes políticos y burócratas corruptos e irresponsables. De lo contrario, las iniciativas de gobierno y datos abiertos podrán ser muy frustrantes, ya que se estará frente a una realidad

política que disgusta a la mayoría, pero que no puede ser cambiada en el horizonte próximo.

## **2. DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

El carácter abarcativo del concepto gobernabilidad ha determinado que su origen vinculado a componentes de índole únicamente político sea abandonado y ésta hoy incluya a las denominadas dimensiones social, educativa, económica, medioambiental, urbana, entre otras.

Joan Prats afirma que “de una idea inicial, meramente politológica, muy sencilla y acotada, centrada en que las relaciones entre el Presidente y el Legislativo se articularan de modo que no se bloqueara la toma de decisiones poniéndose en riesgo el proceso de democratización, se ha pasado a un uso desbordado de la palabra que ya parece muy difícil de embridar conceptualmente.”<sup>2</sup>

En los últimos treinta años se ha desarrollado un interesante proceso vinculado con las democracias más fuertes del planeta en el sentido de reorientar las acciones gubernamentales a los efectos de dar verdadera satisfacción a las necesidades de los ciudadanos. En este sentido, se verificó una importante operación de reinversión del gobierno o de las capacidades de gobernación lo que generó modificaciones de índole económica, social, burocrática e incluso en las concepciones sobre la interacción entre los sectores público y privado. En definitiva, se ha tratado de redefinir las relaciones de poder en función de la constatación efectiva de las insuficiencias del gobierno.

Luego de al menos una década y media de gobiernos dictatoriales en América Latina, finalmente llega el momento de la reconstrucción democrática para lo que se presenta una nueva concepción del significado otorgado a la

---

<sup>2</sup> Prats, Joan.- “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico”, en ¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina. Bid, Comisión Europea, 2004.

governabilidad. En efecto, en ese momento implicará hacer de la democracia algo gobernable, sea para evitar el retorno a los pasados funestos de nuestras patrias, sea para avanzar en la consolidación de las débiles democracias latinoamericanas. Lo pretendido no es más que incrementar el desempeño de los gobiernos en las tradicionales materias económica, social y política de forma de avanzar en la construcción de una democracia verdadera.

De esta manera, tanto desde la teoría cuanto desde la práctica política, la gobernabilidad se transforma en una pretensión permanente de la transición democrática en todos los países de la región ya que las diferentes correlaciones de poder entre los actores de la transición harán que ésta termine por determinar la definición, fortaleza y calidad de la democracia.

“La gobernabilidad democrática es en gran parte una construcción de y para los procesos de democratización latinoamericanos, sin perjuicio de que resulte perfectamente generalizable. Las democratizaciones latinoamericanas se producen además en un tiempo en que está cambiando el entorno y el paradigma tecno económico, en que se ha agotado el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, con nula capacidad de maniobra fiscal por la carga de la deuda, crecientes retos sociales y escasas capacidades institucionales. La agudeza de los desafíos hará que vayan desmoronándose los regímenes autocráticos – ayudado el proceso en los 90 por el fin de la guerra fría – pero también hará que las viejas democracias latinoamericanas experimenten serias dificultades y formas de regresión neautoritarias y que las nuevas democracias experimenten graves problemas de consolidación. Es en este sentido que se plantea en casi toda la región no sólo la transición a la democracia sino el problema de gobernabilidad democrática.”<sup>3</sup>

Esto supone como condición de base la existencia de democracia, sin embargo ésta no es suficiente.

La gobernabilidad será calificable como democrática en la medida que las decisiones de autoridad adoptadas y a adoptar, así como la solución de

---

<sup>3</sup> Idem 2.

posibles situaciones de conflicto se determinen de acuerdo con procedimientos y normas calificables como democracia.

“Para alcanzar la democracia política, señala el documento Más Democracia, se requiere:

a) la necesidad de reforma institucional del Estado en Latinoamérica para que de viabilidad al proceso globalizador, pero que resuelva las dificultades del impacto que éste genera en las mayorías poblacionales;

b) promover la mayor participación ciudadana posible, en tanto que las transiciones a políticas regionales requieren ser legitimadas por diversos actores de la sociedad;

c) la participación ciudadana también debe ser extensiva a las estructuras de los partidos políticos, para que la población se sienta representada y recupere credibilidad en la práctica política como mecanismo de transformación de las sociedades latinoamericanas;

d) es necesario impulsar las reformas electorales integrales que consoliden un sistema electoral participativo y representativo;

e) también es necesaria la reforma del sistema de partidos políticos en función de transformar sus actuales prácticas políticas y formas de funcionamiento administrativo y financiero; legitimación de las acciones gubernativas que emprenda;

f) deben realizarse diferentes acciones, desde los partidos políticos para la recuperación de la función de intermediación política, lo que significa acercamiento a la población, presentación de programas de gobierno, transparencia financiera, cumplimiento de promesas, etc.;

g) los partidos políticos deben realizar internamente prácticas democráticas;

h) los partidos políticos debieran propiciar la participación de actores sociales tradicionalmente excluidos de sus estructuras, tales como jóvenes, mujeres e indígenas;

i) los partidos políticos debieran propiciar la generación de un nuevo liderazgo sociopolítico que permita la oxigenación de dichas organizaciones;

j) debe generarse un proceso tendiente a la implementación de la reforma política integral en toda Latinoamérica y que contribuya a la transición política regional.”<sup>4</sup>

De lo establecido puede inferirse asimismo que la gobernabilidad democrática no implica únicamente que las instituciones del Estado sean democráticas, sus autoridades electas bajo regímenes de votación libre y transparente, de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes en el Estado de que se trate, sino también que el método de construcción de la gobernabilidad debe responder a parámetros democráticos, a partir de la construcción de diálogo, consensos, acuerdos y concertación de los diferentes actores y no de la represión de las organizaciones opuestas al gobierno electo.

Lo antedicho se puede afirmar dado que como se ha señalado “el régimen democrático es un sistema donde la legitimidad de un gobierno se origina no solamente de las elecciones, sino también del consenso que éste consigue mantener entre la población.”<sup>5</sup>

Gobernabilidad democrática implicará no sólo legitimidad de origen desde el punto de vista del poder político formal, sino también la vivencia de las necesarias condiciones que facilitan la producción de consensos en el sentido de aceptación y facilitación del ejercicio del mandato de gobernantes por los gobernados.

El problema se plantea habitualmente – sobre todo en países con democracias débiles – cuando los gobiernos no son capaces de dar respuestas eficientes a sus gobernados, en la medida que los conflictos se multiplican por la existencia de expectativas y demandas insatisfechas, generando posibles quiebres institucionales, deslegitimando a los gobiernos y facilitando que el

<sup>4</sup> Organización Demócrata Cristiana de América.- “Las instituciones políticas y la gobernabilidad democrática”, en Manual de Apuntes del Diplomado en Teoría Política y Gestión Pública. Santiago de Chile, 2004.

<sup>5</sup> Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco.- Diccionario de Política. México, 1988.

sistema en su conjunto ingrese en lo que ha dado en denominarse espiral de ingobernabilidad.

El ex Presidente del Perú, Alejandro Toledo, afirmó que: “No hay gobernabilidad posible sin reducción de la pobreza.

A eso nos referimos cuando afirmamos que la democracia debe ser inclusiva.

Para que el sistema democrático tenga legitimidad requiere que la población se sienta retribuida por la democracia y que los recursos del crecimiento los sienta en sus bolsillos. No es suficiente el logro macroeconómico.

Ésta es la única vía para lograr la cohesión social que constituye la base de la democracia.

En América Latina vivimos quizás el siglo de la democracia. Nunca antes tantos países han accedido o recuperado los ideales democráticos

Sin embargo, debemos tener el coraje de reconocer que la pobreza es disfuncional a la consolidación de la democracia y que es también una condición estructural que limita el goce de los derechos humanos.

El proceso de globalización ha creado fenómenos mundiales de los que hasta ahora nos está tocando más hueso que carne, fenómenos que interactúan con la turbulencia propia de la debilidad de los sistemas políticos en América Latina.”<sup>6</sup>

En esta perspectiva es muy importante la capacidad para visualizar respuesta a la pregunta que está detrás de todo esto y que no es otra que, ¿cuánta pobreza tolera la democracia?

De todas formas es imprescindible la comprensión de la indisolubilidad de estos dos conceptos de democracia y gobernabilidad. Es correcto afirmar que es posible la existencia de gobernabilidad sin democracia pero también lo es la existencia de democracia con nula o sin gobernabilidad.

De todas formas lo que sí es fundamental es la imposibilidad de crecimiento sin gobernabilidad, y por lo mismo la imposibilidad de desarrollo humano sin gobernabilidad. Esta afirmación debe entenderse en el sentido de establecer

---

<sup>6</sup> Toledo, Alejandro.- Discurso inaugural de la XVII Cumbre del Grupo de Río. Cusco, 2003.

que si se considera desarrollo como sinónimo de incremento del producto bruto interno per cápita, no es imprescindible la exigencia de democracia para que esto suceda, - existen además varios ejemplos en la historia de la humanidad -. Sin embargo, si desarrollo es entendido como desarrollo humano, la democracia es un elemento inseparable de la estrategia que se elabore con absoluta independencia por otra parte, de cuáles sean las condiciones de base.

“En la teoría del desarrollo humano la libertad no sólo es el criterio evaluativo de las instituciones sino también el medio instrumental para su mejoramiento, el cual depende de la agencia humana libre. De este modo, las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios. Existe una notable relación empírica entre los diferentes tipos de libertades: las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica; las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica; los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales.”<sup>7</sup>

Establecido lo anterior es imprescindible la toma de conciencia relativa a la incidencia decisiva que las libertades políticas tienen en la efectividad del cumplimiento del desarrollo humano y por tanto determinantes de la gobernabilidad democrática. De esta forma se percibe el círculo indisoluble que se ha formado y que es inseparable conceptual, teórica y políticamente.

Amartya Sen considera a la democracia como un valor universal, entendiendo asimismo que ésta es un elemento constitutivo del desarrollo humano y como tal tremendamente exigente.

“No debemos identificar democracia con gobierno de la mayoría. La democracia plantea exigencias complejas que ciertamente incluyen las elecciones y el respeto por sus resultados, pero que también comprenden el

---

<sup>7</sup> Sen, Amartya.- El desarrollo como libertad. Barcelona, 1999.

respeto por los "entitlements" legales y la garantía de la libre discusión y la distribución no censurada de noticias y comentarios. Las elecciones pueden ser un mecanismo deficiente si se producen sin que las diferentes partes puedan presentar sus pretensiones y argumentaciones respectivas o sin que el electorado disfrute la libertad para obtener información y considerar el posicionamiento de los protagonistas en contienda. La democracia es un sistema exigente y no sólo una condición mecánica (como la regla mayoritaria) tomada aisladamente"<sup>8</sup>.

### **3. GOBERNANZA, CULTURA CÍVICA, CAPITAL SOCIAL Y CAPACIDAD DE GOBERNACIÓN**

La gobernanza va directamente unida a otros conceptos importantes tales como la cultura cívica, el capital social y las capacidades de gobernación. Todos estos conceptos coadyuvan en la construcción de gobernanza y tienen por fundamento de existencia un origen similar, esto es, pretenden dar una explicación de los motivos por los cuales algunas sociedades pueden avanzar más rápidamente hacia el desarrollo que otras así como los porqué no es posible trasladar orgánica e institucionalmente los modelos de un país a otro.

Robert Putnam refiriéndose al capital social, establece que éste implica "al fondo de confianza, de normas, de redes de cooperación y de mecanismos de sanción que pueden mejorar la eficiencia de la acción colectiva al facilitar la coordinación de acciones. El capital social es un bien público, generado como subproducto de otras actividades sociales y basado en las redes horizontales de relación social fundadas en la transitividad de la confianza. Es, además un bien público especial, en la medida en que no se consume sino que se incrementa con el uso."<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Sen, Amartya.- "Democracy as a Universal Value", en Journal of Democracy. Washington, 1999.

<sup>9</sup> Putnam, Robert.- Comunidade e Democracia: a experiencia da Italia moderna. Río de Janeiro, 1996.

De esta manera puede afirmarse que una sociedad donde el tercer sector tenga una constitución efectiva, esto es, donde la sociedad civil sea protagonista y participe efectivamente de la vida de la misma, sea a través de comisiones, asociaciones, sindicatos, entidades educativas, verificará la existencia de relaciones horizontales e interacciones crecientes, por lo que los niveles de capital social serán elevados y por tanto la confianza y el compromiso cívico estarán presentes.

Así será que ya no alcance con proclamar la eficiencia económica, sino que la participación ciudadana y la cohesión social serán tan indisolubles como fundamentales. Por tanto, la tendencia debiera ser a la concreción de estrategias de fortalecimiento institucional, en forma paralela con aquéllas de crecimiento económico.

Afirmar entonces la necesidad imprescindible de la vivencia efectiva del crecimiento con equidad, ya no es una utopía, sino que es una posibilidad real a la que se puede arribar a través de políticas públicas que tiendan fuertemente a la consolidación de la institucionalidad democrática.

Ahora bien, modificaciones de índole institucional formal sí pueden efectivizarse a través de inclusiones normativas; sin embargo, es imprescindible dotar de legitimidad a esta institucionalidad que se pretende fortalecer y rediseñar. Las trabas indudablemente son importantes, el status quo establecido por décadas pretenderá cambiar todo para así asegurarse de no cambiar absolutamente nada. Es importante volver a la existencia de equilibrios institucionales, donde todos los actores relevantes conozcan y fortalezcan su posición institucional; sin embargo, la gobernanza nos interpela con una suerte de nueva institucionalidad, esta vez horizontal, cooperativa, inclusiva, incluyente, dinamizadora, que tiende a obtener equilibrios en el poder.

La pretensión de la gobernanza es amplia, implica nada menos que modificar estructuras de modelos preconcebidos durante años, capacidades, reglas de accionamiento colectivo, por lo que una acción precavida en este sentido

implicará acciones concretas, incrementales y acompañadas de procesos de aprendizaje social que faciliten la legitimación de su inclusión.

Así es que la observación a las sociedades que hoy poseen desarrollo sustentable demuestra que lo importante es la creación de marcos institucionales que faciliten nuevos acuerdos, nuevos compromisos, nuevos intercambios y cooperación horizontal, entre los diferentes actores.

Es necesario entonces, establecer estrategias de desarrollo y fortalecimiento institucional que contribuyan a la efectividad y concreción del capital social y del compromiso cívico democrático.

A esto debe adicionarse que la cultura cívica no es un elemento dado y preexistente sino que se trata de un elemento endógeno y evolutivo por lo que la estrategia de fortalecimiento institucional deberá considerarlo en su carácter de elemento sustancial.

March y Olsen plantean una serie de acciones que entienden pertinentes en este sentido, a saber:

- “La creación y apoyo a los procesos y a las organizaciones cívicas que faciliten la construcción, el mantenimiento y el desarrollo de las identidades democráticas, así como el detectar y actuar contra las instituciones y los procesos que produzcan identidades inequívocamente inconsistentes con la democracia.

- El desarrollo de las capacidades requeridas para que los ciudadanos y los grupos se comporten coherentemente con las expectativas derivadas de las reglas del juego democrático y las vayan adaptando al aprendizaje de la experiencia. Dichas capacidades no pueden presumirse; no dependen sólo de la voluntad política y del aprendizaje espontáneo; es necesario organizar su producción y su distribución entre los actores.

- El desarrollo y reelaboración permanente de relatos compartidos que sirvan para interpretar los acontecimientos fundamentales de la propia historia, procuren significado a la misma y delimiten las opciones de futuro. La democracia también requiere de sus mitos políticos y de los procedimientos

consensuados para su producción, transmisión, retención y evolución por aprendizaje.

- El desarrollo de un sistema político adaptativo capaz de enfrentar entornos y demandas cambiantes, lo que supone organizaciones políticas con mayor capacidad de aprendizaje, de experimentación, de monitoreo de resultados, de evaluación e interpretación de experiencias y de constitución y manejo de las enseñanzas de la historia.”<sup>10</sup>

“Seguramente estamos ante una situación que podríamos describir del modo siguiente: los ciudadanos creen más que nunca en la democracia pero no creen que la democracia cristalizada en las instituciones y liderazgos del presente sea capaz de hacer frente a los desafíos planteados por un tiempo histórico nuevo: la transición hacia la sociedad global de la información y del conocimiento. No estamos pues, ante una crisis de los valores democráticos, más firmes y universalizados que nunca, pero sí seguramente ante una crisis de las formas y capacidades institucionales en que cristalizaron estos valores en las sociedades industriales.”<sup>11</sup>

#### **4. DATOS ABIERTOS: la información como mecanismo a favor de los ciudadanos**

Es posible establecer que todos los datos producidos por las entidades públicas, son datos públicos – de principio – y solamente serán realmente tales si son puestos a disposición en línea en formatos abiertos, usables, reutilizables y bajo licencias sin restricciones.

La información es un arma eficaz contra la corrupción, la enfermedad mortal de la que sufre la política actual en prácticamente todo el mundo. Si bien la corrupción no es, increíblemente, lo que más ira provoca al menos entre los habitantes de nuestro país, sin dudas es una fuente absoluta de pobreza y no

---

<sup>10</sup> March, James y Olsen, Johan.- “Democratic governance”, en The Free Press. New York, 1995.

<sup>11</sup> Idem 2.

solamente en Uruguay ya que como es sabido, no es la pobreza la que genera corrupción sino a la inversa.

De todas formas los habitantes se sienten engañados y vulnerados en su buena fe y a esto refiere el nuevo paradigma de los datos abiertos, el que consiste en ubicar todos aquellos datos públicos que no impliquen afectación a derechos fundamentales en disposición de ser reutilizados por la ciudadanía, las organizaciones sociales, o las empresas de forma tal que sea posible la generación de una efectiva transparencia en las entidades e inclusive riqueza y puestos de trabajo.

Con la publicación de datos abiertos, los gobiernos son más capaces de centrarse en aquello para lo que mayor expertise poseen, esto es, recopilar y gestionar registros fidedignos acerca de actividades públicas claves, permitiendo que otros colaboren y compitan para avanzar en la concreción del resto de las acciones. Las personas, las empresas y las organizaciones que trabajan para lograr que los datos gubernamentales sean más útiles y más accesibles, en general tienen una gama amplia de opciones, recursos y capacidades que supera a aquella que poseen los gobiernos por sí.

Desde el punto de vista tecnológico el basamento del tema consiste en publicar los datos en un formato electrónico que a todos les resulte de sencilla utilización. Algunos de dichos formatos – como por ejemplo las imágenes escaneadas de documentos – son de simple creación, pero presentan dificultades para el análisis, el mapeo y la combinación para con otra información siendo que además tampoco es sencillo el desenvolvimiento de búsquedas en su interior. Formatos tales como una hoja de cálculo o una base de datos aparecen como de mayor simplicidad al momento de su reutilización en mérito a que su manipulación es más fácil en los diferentes software - datos estructurados –.

Si se colocan datos en formatos estructurados, el Gobierno puede capacitar a todos los sectores para que agreguen valor a los datos, creando en su entorno nuevas interfaces y herramientas, contribuyendo a que el Gobierno obtenga en

mejor forma sus propios objetivos. Generalmente, cuando los gobiernos recopilan o crean información, lo hacen con una motivación unida a una particular utilización que se le dará a los datos.

Publicar datos abiertos activa un motor innovador, capacitando las empresas privadas, los grupos de la sociedad civil, las personas en general, para la obtención de un nuevo valor de la información que el Gobierno reúne con dedicación a otros usos hasta ahora tan inesperados como valiosos.

Toda esta nueva movilización a favor de los datos abiertos de gobierno se encuentra todavía en sus primeros desarrollos, de tal forma que los gobernantes que sean capaces de aprovechar las oportunidades que éstos generan tendrán la chance de creación de beneficios múltiples transformándose a su vez, en líderes en un tema absolutamente emergente. En los diferentes niveles de gobierno se está avanzando – tal vez sin prisa pero sin pausa – de forma tal de concretar el uso de las tecnologías para el mejoramiento de la entrega de servicios de calidad, incrementando la participación, facilitando el fomento de la responsabilidad, estimulando la innovación y el emprendedurismo.

Ahora bien, es importante también tener en cuenta que el hecho de proporcionar datos abiertos no genera su propia demanda. En efecto, los proyectos vinculados con datos abiertos que son exitosos son los que están orientados a dar satisfacción a la demanda existente de información o donde el gobierno desarrolla un interés y compromiso con los interesados, en relación con los datos que por alguna razón decidió publicitar. Hablar de éxito efectivo en estos proyectos, en general está vinculado con una fuerte asociación entre el gobierno y los actores de índole privada.

Las oportunidades se multiplican para los líderes de gobierno si son capaces de apropiarse en forma efectiva del verdadero significado de la apertura de datos, ya que mediante modificaciones simples se obtienen beneficios sustanciales con la tecnología disponible. Pero para obtener un beneficio pleno, es imprescindible darle impulso a esta nueva formulación desde la lógica

organizacional y cultural mucho más que desde aquella tecnológica. Toda esta concepción vinculada con la necesidad de invertir en datos abiertos implica una realineación fuerte pero gradualista dentro de la estructura burocrática gubernamental lo que implica que deben examinarse las plataformas tecnológicas a los efectos de la publicación de los datos gubernamentales, determinando a su vez, modificaciones en los procedimientos administrativos que incentiven a los funcionarios a que utilicen estas plataformas.

Ahora bien, para evitar frustraciones es importante tener presente que “los datos gubernamentales se pueden haber vuelto más abiertos, pero el Gobierno en sí, no”<sup>12</sup>. Esto significa que la tecnología no sustituye ni da garantías al incremento significativo de la transparencia gubernamental más allá del punto de partida antes del inicio de los proyectos de apertura de los datos. Estas modificaciones implican cambios importantes en las bases mismas de las políticas que se instrumentan, los que sin lugar a dudas exacerban el alcance de la tecnología.

Así es que cuando la información gubernamental ya es pública, un determinado software de datos abiertos puede hacer de la información algo mucho más utilizable y valioso. Sin embargo, el requerimiento relativo a qué datos se deben publicar – esto es qué cuestiones vinculadas con los trabajos internos del gobierno se deben revelar sin cortapisas al público – es una determinación que el sistema político en su conjunto debe acordar y responder.

Es importante de todas formas no confundirse, los datos abiertos no son una panacea y no siempre son de instrumentación simple.

## **5. LECCIONES APRENDIDAS**

El efectivo empoderamiento social democrático y sus lógicas de desarrollo, a partir de una política de datos y gobierno abierto, se ubica en el principio político de gobierno, siendo que el consenso en la pluralidad, es fundamental

---

<sup>12</sup> Ramírez Alujas, Alvaro.- “Innovation in Public Management and Open Government: An old new idea...”, en Revista Buen Gobierno para pensar en la Democracia. México, 2010.

para el establecimiento y mantenimiento de las relaciones de poder. Así, se pretende que con estas políticas, los ciudadanos participen en un proceso de construcción colectiva de conocimiento sobre la esencia misma del aparato estatal y las acciones de gobierno, y de esa manera expresen sus opiniones, para lograr un consenso político a nivel social.

El Estado moderno es sin lugar a dudas, la representación del estereotipo de la organización más grande y compleja efectivizada por personas y no hay, a priori, perspectivas que pueda reducirse a futuro.

Por tanto, la única opción que los ciudadanos pueden tener para intentar equilibrar su relación con una organización de esa magnitud, que además utiliza un lenguaje tremendamente burocrático, es, indudablemente el acceso irrestricto a la información que le es propia, en tanto pública, y sobre las acciones de sus jerarcas.

Los datos abiertos, adecuadamente tratados como información relevante, son factibles de ser utilizados por los ciudadanos para una serie importante de acciones, a saber: monitorear, evaluar y controlar las acciones del Gobierno y del Parlamento.

Si el ciudadano ideal - esto es, aquél con un nivel adecuado de educación – posee información de calidad acerca de las políticas, programas, planes, proyectos y acciones de gobierno puede indicarse que será posible un pleno ejercicio del derecho a la participación y ser una vivencia real la denominada gobernabilidad democrática.

Indudablemente y como se ha indicado en innumerables oportunidades, la información es un arma muy eficaz en la lucha contra la corrupción, considerada ésta como el cáncer de la política actual en todo el mundo<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ofosuamaah, Paatii; Soopramanien, Raj; Uprety, Kishor.- Combating corruption. The International Bank for Reconstruction and Development. Banco Mundial. Washington, 1999.

Una serie de investigadores como Paulo Mauro, Gupta, Davoodi y Rosa Alonso Therme han estudiado la afectación que la corrupción tiene en el crecimiento del PBI, el porcentaje de inversión, el gasto en educación, la desigualdad social, el número de años de escolaridad, entre otros factores. Y las conclusiones son aterradoras. La determinación es tal, que se puede hablar de verdaderas afectaciones sustanciales sobre todo en estos campos. Entre otras las causas de estos resultados han sido dadas por el secreto, la opacidad y la falta de transparencia.

Además, ésta es, sin duda, lo que causa – en general en los países con ciudadanos adecuadamente educados - la mayor frustración, fastidio y rechazo entre los ciudadanos para con su gobierno, debido a que los votantes se sienten engañados, traicionados y heridos en todos los aspectos por el representante corrupto.

Ahora bien, un aspecto más que importante es la velocidad y la certeza de la aplicación de la ley, algo que indudablemente, necesita ser mejorado continuamente en los países con democracias emergentes. Retórica política aislada, no sirve en la lucha contra la corrupción y el mal uso de los recursos públicos. Son imprescindibles los medios para la pronta aplicación de las normas contra la corrupción, incluyendo la devolución de los fondos malversados.

La lucha contra la mala utilización de los dineros públicos, por ejemplo, requiere el mejoramiento de la calidad de la gestión pública, un tema aún tabú en América Latina, y que hoy no tiene en forma verdadera, casi patrocinadores políticos.

Y no se requiere ser muy inteligente para tener claro que todo empieza con las posibilidades de acceder y evaluar la información desde todas las fuentes disponibles, y no solamente por parte de auditores y reguladores, sino también por los dueños de la información: los ciudadanos.

El ciudadano puede sin lugar a dudas, considerar los diferentes problemas que habitualmente no están sujetos a un proceso de auditoría de cumplimiento, como las políticas de inversión pública y sus metodologías de aplicación.

El uso de las redes sociales por ejemplo, en tanto recursos de comunicación para generar presión sobre los gobernantes (sean del Gobierno Central o del Parlamento) también se presenta como un mecanismo de modificación del escenario político mundial.

Por supuesto que este escenario ideal para el contralor y la participación social no es otra cosa que – en principio – una utopía democrática, particularmente en países con democracias en proceso de consolidación.

Los países más serios en el tratamiento de estos temas, tienen las instituciones más eficaces y eficientes tanto en la consideración preventiva cuanto en aquella curativa de la corrupción, siendo que actúan con mayor eficacia ex ante y ex post de los hechos. No se preocupan de la corrupción política en sus Cartas Fundamentales, como la mayoría de los países en desarrollo, sino que actúan y aplican medidas eficaces de diferente índole como la utilización de sistemas avanzados de tecnología de la información para el monitoreo de los agentes públicos y sus actividades, dotando de mayor eficacia las normas de conducta en la función pública.

El sector público latinoamericano carece – en general – de evaluaciones externas de organizaciones especializadas y políticamente neutras, sobre los efectivos resultados sociales y económicos de sus programas y acciones.

Con las políticas de gobierno y los datos abiertos, ésta es tal vez una noble misión que podrían emprender las juventudes actuales, en forma absolutamente libre de trabas burocráticas y ideológicas, con su poder de comunicación que es prácticamente indescifrable para las anquilosadas estructuras y además incomprensible por su capacidad de replicación nunca antes vista en la historia de las democracias occidentales.

## 5.1 Estado sin memoria

Una de las primeras problemáticas que encuentran los gobiernos a la hora de reducir la brecha entre lo que se denomina “el derecho de los libros” y lo que se denomina “el derecho real”<sup>14</sup>, es la dificultad para ubicar la información requerida por los ciudadanos.

En demasiadas oportunidades la información no existe, o hay pocos funcionarios que conocen dónde pueden ubicarla, y de ellos no estar disponibles no es viable encontrarla, por lo que la demanda quedará insatisfecha.

Este problema se verifica acentuado con la información perteneciente al período anterior a internet, ya que la información de períodos previos a la introducción masiva de las tecnologías de la información en las instituciones públicas, no tiene disponibilidad generalizada, considerando el volumen que implica.

Por tanto, un problema central del lado del gobierno, es la disponibilidad de datos en momentos que la respuesta en tiempos razonables, solo es posible con la utilización de TIC. Este problema, que es común para las diferentes políticas de transparencia en las distintas partes del mundo, ha determinado que Roberts señalara que la simple declaración que los datos son abiertos no hará que éstos sean de utilidad práctica para el ciudadano.

El concepto de “datos abiertos” es tremendamente problemático en tanto los datos brutos no tienen mayor sentido para la población en general.

Así el propio Roberts recomienda que los datos deben ser fáciles de usar y, suceder la conciencia pública y la formación técnica para que las comunidades de usuarios los utilicen para la resolución de sus problemas.

---

<sup>14</sup> Livianu, Roberto.- *Corrupção e Direito Penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil*. Quartier Latin. San Pablo, 2006.

El segundo lugar de problematicidad tiene vínculo con la naturaleza de la información disponible por medios electrónicos, fuertemente concentrada en las transacciones financieras y siendo casi inexistente aquella relacionada con los procesos y actividades desenvueltas por los funcionarios públicos en la cotidianidad de su accionar, previo y posterior a las operaciones financieras.

En definitiva, mientras que las transacciones financieras se sustentan fuertemente en sistemas electrónicos de almacenamiento de datos, otras acciones llevadas adelante por los funcionarios públicos, que son por lo menos de trascendencia similar, aún se verifican registradas en papel, con descartes o almacenamientos arbitrarios y en lugares inadecuados para un rápido y ágil acceso.

## **5.2 Lenguaje codificado**

Otra problematicidad es la vinculada con la lengua utilizada para la comunicación y el almacenamiento de la información pública.

En efecto, generalmente la información del gobierno utiliza el tradicional y técnico lenguaje de la burocracia, por un lado y el lenguaje de las computadoras, por otro. Prácticamente nunca se utiliza un lenguaje natural que en definitiva es el hablado por los ciudadanos “promedio”. Es probable que un pequeño grupo de la población entienda el significado de los términos técnico burocrático públicos, pero justamente ese es el problema, es una población mínima.

Ciertamente, la temática del formato de presentación de los datos es uno de los puntos de polémica en esta política. El dilema que enfrentan los responsables políticos implica que con la opción de publicación de los datos en bruto, sin normalización y representación elaborada, es decir, estadísticas y gráficos con explicaciones de contexto y visión, se corre el riesgo de una reducción en la comprensión y por tanto su utilidad únicamente involucrará a un público selecto formado, y con calificación técnica en asuntos de informática y de gobierno. Mientras que optando por datos preprocesados para la

generación de ideas, se corre el riesgo de un sesgo político, impidiéndole a los ciudadanos el ejercicio efectivo del derecho a examinar los datos originales y construir sus propias interpretaciones, es decir lo que se denomina “soberanía de interpretación”<sup>15</sup>.

### **5.3 Capacidad cognitiva ciudadana: un elemento ausente**

La capacitación cognitiva es imprescindible tanto hacia el interior de la burocracia pública como en el caso de los ciudadanos.

Los expertos<sup>16</sup> afirman que es imprescindible la capacitación de los representantes de la sociedad a los efectos de permitir el debate en relación con el significado de los datos y sus posibles usos en un ambiente político democrático. Como corolario de lo anterior se sostiene que los emprendedores sociales y comerciales desempeñan un papel central en la transformación de datos abiertos de gobierno en nuevos servicios o insumos de servicios públicos innovadores.

Como un parámetro de evaluación de la capacidad de una persona para analizar los datos abiertos, es posible avanzar a partir de la consideración de la “alfabetización funcional” o por contrario sensu de los “analfabetos funcionales”. Mientras UNESCO considera persona alfabetizada a quien puede leer y escribir al menos una nota simple en su idioma, el cálculo de las personas analfabetas en un país es una tarea de alta complejidad por vía de variación del criterio, ya que implica mucha más información que la mínima que aportan los censos vinculados con lo educativo.

---

<sup>15</sup> Schellong, Alexander; Stepanets, Ekaterina.- Unchartered waters: the state of Open Data in Europe. CSC, 2011. Disponible en: [http://assets1.csc.com/de/downloads/CSC\\_policy\\_paper\\_series\\_01\\_2011\\_unchartered\\_waters\\_state\\_of\\_open\\_data\\_europe\\_English\\_2.pdf](http://assets1.csc.com/de/downloads/CSC_policy_paper_series_01_2011_unchartered_waters_state_of_open_data_europe_English_2.pdf).

<sup>16</sup> Davus, Tim.- Open data, democracy and public sector reform: a look at open government data use from data.gov.uk. Based on an MSc Dissertation submitted for examination in Social Science of the Internet, at the University of Oxford. Oxford, 2010. Disponible en: <http://www.practicalparticipation.co.uk/odi/report/>

A partir de este escenario, independientemente del número de analfabetos formales, también es imprescindible conocer si el proceso de alfabetización entre los alfabetizados se encuentra consolidado.

Los países que tienen la mayor proporción de personas con nivel de educación secundaria o superior universitaria son Estados Unidos de Norteamérica y Japón, con un número superior al 80% de la población, seguidos de Suiza, Alemania, Finlandia y Suecia, todos superando el 70%.

Mientras tanto, en América Latina no habría más del 40% de personas con formación técnica para analizar y desarrollar los contenidos de los datos abiertos presentados por los gobiernos, y un porcentaje inferior a la mitad de la población tendría los recursos materiales para efectivizarlo. Si a esto se suma que no todos los graduados de escuelas secundarias o de universidades han desarrollado habilidades analíticas, este porcentaje se reduce aún más, por lo que en definitiva el resultado es limitado en razón de las posibilidades de análisis, a una pequeña fracción de ese grupo.

## **6. DESAFIOS FUTUROS**

### **6.1 Información: basamento de la Gestión Pública**

El concepto de “información” que es verdadera esencial en el contexto de las políticas de datos abiertos es el de “autoinformación”.

Es más, la contribución tal vez, más antigua al concepto de “información relevante”, que se remonta a los inicios de la comunicación electrónica, tiene relación con una medida cuantitativa de la información formulada por Shannon en 1948 y que se encuentra vinculada con el concepto de “diferencia” o “discrepancia” de Bateson y Weick, lo que implica que la información – generalmente confundida con “información relevante” – es la que la persona todavía, no sabe. Esto significa que la información de utilidad para el ciudadano es aquella que tiene algo nuevo y puede modificar su estado de conocimiento sobre el aparato del Estado y el gobierno.

En efecto, Weick y Choo sucesivamente han sostenido que “el ciclo de la información en las organizaciones se compone de complejas etapas de procesamiento mental hasta que se convierte en conocimiento tácito. El conocimiento, por lo tanto, no puede expresarse en cualquier lenguaje porque es el resultado de un proceso de construcción mental de cada individuo desde los significados que la información le permite elaborar”<sup>17</sup>.

Esto verifica una lógica política muy simple que pretende el mejoramiento de la calidad de la democracia como sistema de gobierno. Los ciudadanos bien informados de la cosa pública están en condiciones de ejercer supervisión, evaluación y control sobre las acciones y de esta forma considerar en forma crítica los resultados de la gestión del gobierno. Así podrán elegir gobiernos cada vez mejores para el próximo ciclo democrático de la gobernanza pública. El éxito de este tipo de política pública, depende, por tanto, de la construcción social de un ambiente de aprendizaje colectivo sobre los arcana imperii.

Así tal y como Bobbio enseñara, este éxito también dependerá de la utilización de este aprendizaje en todas las oportunidades de voto y veto que tienen los ciudadanos en la vida pública.

## **6.2 Información y cambios institucionales: necesidad impostergable**

Asimismo algunos cambios institucionales contribuirían al éxito de una política de datos y gobierno abierto.

En primer término, la necesidad de inclusión de más organizaciones públicas y privadas que almacenan datos de interés público en el marco de esta política, como por ejemplo, los partidos políticos, que por otra parte, en prácticamente todos los países de América Latina están financiados con fondos públicos.

---

<sup>17</sup> Weick, Karl.- Sensemaking in organizations. SAGE, 1995 y Choo, Chun Wei. A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. San Pablo, 2003.

El empoderamiento de los ciudadanos se debe extender a la información de los partidos políticos y sus líderes, incluyendo la información personal con la finalidad de facilitar el monitoreo del progreso material en su carrera y, por tanto, eventualmente verificar la factibilidad de identificación de posibles enriquecimientos ilícitos<sup>18</sup>.

En segundo término es necesario considerar la utilización de las bases de datos producidas por los órganos estadísticos oficiales, como aquéllas de los organismos encargados de los censos de población, las políticas laborales y la seguridad social, entre otros. Los datos en bruto producidos por esas entidades públicas deben ser efectivamente transparentes y recibir un tratamiento más inteligente para mostrar elementos interesantes en términos de patrones y tendencias pudiendo utilizarse para esto las convocatorias abiertas para las comunidades de hackers éticos en estilo “Apps for ...” lógicamente bajo la formulación jurídica de las asociaciones público - privadas.

Los resultados pueden mostrar formulaciones de datos que las entidades dedicadas a las estadísticas oficiales no han mostrado, o no tienen los conocimientos para hacerlo.

En tercer término debe considerarse el perfil de liderazgo ejecutivo, que debido al sistema político de “spoils system” aún vigente en las jerarquías no favorece perfiles profesionales adecuados al cumplimiento de los requerimientos de gestión de la información y del conocimiento en las entidades públicas.

### **6.3 información: un derecho fundamental**

Hoy día, hay un considerable consenso en relación a que el acceso de los ciudadanos a los datos generados por las entidades públicas en el ejercicio de su misión institucional en un sistema democrático, implica mucho más que ser un medio de participación y contralor en la gestión pública. Es visto como un

---

<sup>18</sup> O Globo.- Zonas de sombra nas finanças eleitorais. Opinião, quarta-feira, San Pablo 2012.

derecho fundamental, que implica el empoderamiento de la sociedad para el mejoramiento de la gestión pública y la lucha contra la corrupción política.

De esta forma, el principal problema que debe enfrentarse mediante una política de datos abiertos es mucho más complejo, y algunos autores<sup>19</sup> lo determinan bajo la caracterización del dilema de una “nueva sociedad en la cara de una vieja política”.

Así, el éxito de esta política pública dependerá necesariamente de otras modificaciones de carácter sociotécnico, principalmente en lo que hace relación con la mejora de la infraestructura de las TIC en el sector público, el desenvolvimiento de modelos de gestión pública innovadores y orientados a satisfacer al ciudadano, la actualización de los planes de estudios de los diferentes niveles educativos con la finalidad de desarrollar y difundir una cultura de análisis y evaluación de políticas y servicios públicos para todos los ciudadanos y las asociaciones público privadas para el uso económico y social de grandes volúmenes de datos e información del sector público.

## **7. COLOFÓN**

El mundo definitivamente no se divide más en el capitalismo y el socialismo, sino en las oportunidades de desarrollo económico y social aprovechadas y las oportunidades perdidas.

Ciertamente que la expectativa es que la integración social y política con la utilización de la información pública, en los diferentes países de América Latina, represente una oportunidad. Y ésta debe ser aprovechada para el empoderamiento de los ciudadanos a los efectos de luchar contra los riesgos de la democracia.

---

<sup>19</sup> Santos, Paloma Maria; Bernardes, Marcele Berger; Mezzaroba, Orides. Democracia eletrónica: desafios y perspectivas. Disponible en: [http://www.egov.ufsc.br/portal/.../files/artigo\\_edemocracia\\_procad\\_final\\_ultimo.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/.../files/artigo_edemocracia_procad_final_ultimo.pdf)

Y en esta lucha por la sostenibilidad de la democracia, la invitación a compartir el siempre vigente pensamiento de Wilson Ferreira Aldunate “la lucha comienza todos los días de nuevo y por tanto comienza hoy”.