

## ESTADO ABIERTO: HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE GESTION PÚBLICA\*

Oscar Oszlak\*\*

### ¿Por qué “estado abierto”? (aclaración inicial)

Para quienes estamos habituados a estudiar la problemática del estado, no deja de llamar la atención el hecho de haberse adoptado y popularizado la expresión *open government*, o “gobierno abierto”, para caracterizar una nueva modalidad de vinculación entre ciudadanía y estado. Así, el término parecería aplicarse exclusivamente al poder ejecutivo. Es cierto que otros poderes del estado, como el legislativo y el judicial, no han demostrado aún una voluntad semejante de hacer más transparente su gestión o promover la participación ciudadana, pero existe suficiente evidencia para suponer que la tendencia también se extenderá cada vez más hacia estos otros ámbitos institucionales.<sup>1</sup>

Probablemente, la vigencia del término “*open government*” se debe a que, originariamente, aludía a la iniciativa lanzada por el gobierno estadounidense al asumir la presidencia Barack Obama. Además, en los países anglo-sajones, y particularmente en los Estados Unidos, la noción de “estado” se aplica, casi exclusivamente, a las jurisdicciones subnacionales, en tanto que la misma tiene mayor vigencia en los países de tradición europea continental y en los de sus antiguas colonias. También es probable que al hablar de “*government*” no se esté aludiendo estrictamente al “gobierno”, sino a la responsabilidad de gobernar, por lo que también se ha sugerido aludir al término *open governance* o “gobernanza abierta” (i.e., World Bank Institute, 2012).

Sea como fuere, y para no dejar el asunto simplemente en el terreno semántico, propongo la expresión “estado abierto”, por ser más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y por ser más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no

---

\* Trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013.

\*\* Investigador superior, CONICET-CEDES.

<sup>1</sup> En los dos últimos años se han generado diversas iniciativas para “abrir” parlamentos y juzgados en diversos países, tanto desde el lado del estado como desde la sociedad civil. Véase, por ejemplo, Schacht, 2013, McCroskey y Netherland, 2013 o Tauberer, 2013, para iniciativas ciudadanas. Varios parlamentos han lanzado iniciativas para incentivar la transparencia y participación ciudadana, como Open Senate en diversos estados norteamericanos. En Argentina, véanse los programas “Ser Parte” (Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires) o “Diálogos en el Senado” (Cámara de Senadores de la Nación).

estatales e, incluso, empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, instancias que también deberían adoptar esta filosofía.

Sin embargo, si bien creo estar acuñando un concepto más preciso, me limitaré a dejar testimonio del mismo en el título, y no volveré a utilizarlo en el resto del trabajo. Es que hacer referencia a un “estado abierto” podría dar lugar a confusión al citar la profusa literatura que opta por emplear el concepto ya popularizado. Tal vez sea tarde para sustituirlo, pero en todo caso, no quise perder la oportunidad para destacar que, simplemente, como tantas otras veces, hemos copiado mal un concepto nacido en otras latitudes. Sigamos, pues, hablando de *open government*. Ya habrá oportunidad de retomar el tema.

### **¿Un nuevo paradigma?**

No hace mucho tiempo, un gobernador de los Estados Unidos, dirigiéndose a sus colaboradores inmediatos, les aconsejó que nunca pusieran juntos un resultado y una fecha, porque siempre habría alguien esperando que llegue ese día para enrostrarles no haber producido el resultado prometido. Por lo tanto, agregó, “¿para qué repartir munición gratuita?”. El comentario pone descarnadamente de manifiesto el valor de la información como fuente de poder: “repartir” información equivale a dilapidarlo. Por eso, los gobiernos, por lo general, optan por el ocultamiento, el secreto y la manipulación de datos como medio para mantener su poder.

Sin embargo, una brecha parece haberse abierto recientemente en la infranqueable “caja negra” del estado. Una brecha por la que comienzan a filtrarse crecientes demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales. Esa brecha está alentada, a veces, por gobiernos genuinamente interesados en legitimar, por esta vía, una gestión más participativa y colaborativa de la ciudadanía. También, en parte, esta corriente es promovida por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, que luchan por incrementar los componentes participativos y deliberativos de la democracia. De este modo, se ha venido abriendo paso una concepción que, bajo la denominación genérica de “gobierno abierto”, vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa. entre estado y sociedad civil.

Esta nueva filosofía ha recibido el impulso decisivo generado por la disponibilidad de herramientas web 2.0, que hacen posible una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía. Esto no significa que las TICs sean condición necesaria para imponer esta modalidad de gestión. Inclusive, podría concebirse que un gobierno se abra a la participación e involucramiento de la ciudadanía sin la mediación de herramientas informáticas. En tal sentido, un gobierno podría considerarse “abierto” en tanto promoviera, el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba

darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías actuales disponibles. En todo caso, la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse.

Es probable, sin embargo, que el optimismo generado por estas nuevas herramientas resulte excesivo. Los supuestos sobre los que descansa la filosofía de gobierno abierto, tienden a exagerar la disposición de los gobiernos a renunciar al secreto, a instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan a las propuestas y críticas de los ciudadanos, a que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios, y a que les rindan cuenta de su gestión. También son demasiado optimistas respecto a una supuesta disposición natural de la ciudadanía a participar e involucrarse en la gestión pública en la medida en que existan canales apropiados, sea que los abran los gobiernos o los promueva la propia sociedad civil. Los ciudadanos suelen movilizarse y convertirse en actores políticos, cuando sus intereses son afectados, sus derechos desconocidos o sus valores conculcados. De otro modo, la tendencia natural es al *free riding*.

Por todo ello, se requiere una firme decisión política, tanto de los gobiernos honestamente comprometidos con valores de transparencia, participación y colaboración de la ciudadanía, como de las propias organizaciones sociales, que deben imaginar e implementar mecanismos que promuevan el interés de los ciudadanos por un mayor involucramiento en la gestión de lo público.

Muchas iniciativas y proyectos desarrollados en los últimos años parecen marcar un avance positivo en la dirección del gobierno abierto. Pero tanto por su número aún escaso como por su naturaleza (que parecen corresponderse más propiamente con las características del e-government), ponen en evidencia que el camino por recorrer es todavía muy largo. Podría afirmarse que la filosofía del gobierno abierto atraviesa, todavía, lo que podríamos denominar su “etapa fácil”, apelando a un término popularizado en la época en que América Latina atravesaba una etapa similar en el proceso de sustitución de importaciones. Frente al triple y activo papel que la ciudadanía puede cumplir en la gestión estatal, como co-responsable de la formulación de políticas, como co-productor de bienes y servicios públicos y como contralor de los resultados de la acción gubernamental, los avances son todavía incipientes y el “proceso de sustitución” del actual estilo de gestión estatal será, inevitablemente, muy gradual..

Lo que importa es tener conciencia de los obstáculos y desafíos que deberán superarse para continuar avanzado hacia el escenario imaginado. Sin duda, la tecnología es el gran aliado de esta empresa. A través de toda la historia de la humanidad, la tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural. La invención de la imprenta modificó la forma en que la experiencia humana y el conocimiento, se transmitieron de generación en generación. La invención del estribo modificó la estrategia de las guerras. La “invención” de la retención en la fuente revolucionó la recaudación tributaria. Las TICs han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos. La tecnología también contribuirá a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación

ciudadana, en la medida en que estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo. Tal vez recién entonces comience a vislumbrarse un nuevo paradigma de gestión pública.

### **Supuestos del gobierno abierto**

No hay duda que internet ha revolucionado la cultura y, por lo tanto, el funcionamiento de la sociedad actual. Entre otras cosas, ha posibilitado que la concepción del gobierno abierto deje de ser una utopía. Pero, ¿se trata sólo de un nuevo desarrollo tecnológico o de una novedosa manera de hacer lo que antes se hacía por otros medios? Joan Subirats (2013) acaba de plantear la pregunta pertinente: es necesario dilucidar si Internet es sólo un nuevo instrumento o el soporte de una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados.

Forzando tal vez el razonamiento del que parte el grueso de la literatura, los supuestos implícitos en que se asienta esta novedosa fórmula de vinculación entre estado y sociedad: podrían formularse en los siguientes términos: 1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia.

Si bien el razonamiento es plausible, también es evidente que más allá de algunas experiencias aisladas relativamente exitosas, que permitirían abrigar expectativas de una rápida difusión de esta nueva forma de gobernar, los supuestos de los que parten quienes la promueven abrigan quizás un excesivo optimismo sobre su posible institucionalización. Es bien sabido, por cierto, que la mayoría de las aplicaciones tecnológicas son rápidamente adoptadas por el mercado y los usuarios, sin necesidad de someterlos a compulsión alguna. Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de instaurar nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos. Y si bien aceptamos que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, los que por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar.

Pero además, del lado de la ciudadanía, la filosofía del gobierno abierto supone que una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discursivamente. ¿Es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense, en un espacio ahora virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, sólo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la *polis*? Lo que pretendo destacar es: 1) que como bien lo ha destacado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; 2) que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y 3) que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.

Estos supuestos, del lado de la sociedad civil, negarían de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les dejen tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual.

En definitiva, la tecnología puede producir cambio cultural en presencia de voluntad política, que debería existir tanto desde el estado como desde la sociedad civil. Por lo tanto, si al menos desde el estado la voluntad política se ejerciera en todos los planos necesarios como para eliminar o reducir las distintas asimetrías y resistencias comentadas, es posible que una acción sistemática y perseverante del máximo nivel político podría llegar a penetrar e instalarse con habitualidad en las prácticas ciudadanas, de modo que la cultura reflejada en esas prácticas podría llegar a modificarse. Pero paradójicamente, también es posible que si esas barreras se derribaran, la participación ciudadana podría resultar innecesaria, porque el estado ya habría sido el agente fundamental de esa profunda transformación social.

En las secciones que siguen, intentaré elaborar este posicionamiento sobre los supuestos que parecen subyacer a las iniciativas de gobierno abierto. Para ello, analizaré en primer lugar qué obstáculos deberían removerse o superarse para que los gobiernos puedan modificar su manera de gobernar, a partir de los principios de transparencia, participación y colaboración que caracterizan al GA. Y, en segundo término, examinaré la misma problemática desde el lado de la ciudadanía, es decir, tratando de identificar los factores que explican la lógica de la acción individual o colectiva de los ciudadanos y las condiciones que permitirían incrementar su movilización y participación.

## **Democracia, información y control**

Los *Federalist Papers* son frecuentemente citados como fuente cuando se discute la construcción de democracias sólidas y estables. En uno de esos documentos clásicos, puede leerse la siguiente reflexión:

“Si los hombres fueran ángeles, los gobiernos no serían necesarios. Si los ángeles gobernaran a los hombres, tampoco serían necesarios los controles externos o internos en los gobiernos. En la construcción de un gobierno que será administrado por hombres que gobiernen a otros hombres, la gran dificultad radica en lo siguiente: primero, debe permitirse que los gobiernos controlen a los gobernados y, en segundo lugar, obligarlo a que se controle a sí mismo.” (*The Federalist Papers*, 51, p. 337).

Algunas cosas cambiaron desde la época en que fueron escritas estas palabras. Ya no resulta suficiente que los gobiernos se controlen a sí mismos; entre otras cosas, también es preciso que sean los ciudadanos quienes controlen a sus gobiernos. Para que ello ocurra, se necesitan al menos dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos. Los términos de esta sencilla fórmula, sin embargo, no constituyen componentes naturales de la cultura institucional de nuestras democracias. Al menos, no de las democracias que con variables adjetivaciones, han sido calificadas como formas sub-óptimas de este modo de organización política.<sup>2</sup>

Una de las dificultades de este rezago cultural, aunque no la única, es la disponibilidad de información que permita el control. En este aspecto, se produce una coincidencia entre 1) la renuencia de los funcionarios estatales a tornar transparente su gestión, poniendo la información que la avala a disposición de la ciudadanía y 2) la relativa indiferencia de ésta a que tal información le sea revelada. Por cierto, una afirmación tan rotunda merece una inmediata calificación, ya que también es cierto que muchos gobiernos generan regularmente información sobre su gestión y muchos ciudadanos solicitan o exigen información a sus gobiernos. Lo que se pretende afirmar es que la disposición de unos y otros no resulta habitualmente suficiente como para asegurar que los gobiernos rinden cuenta y que la ciudadanía exige tal rendición.

Es que poseer (y retener, negar o distorsionar) información equivale a disponer de un inapreciable recurso de poder. En la conceptualización de los recursos de poder, la ciencia política coincide en señalar cinco tipos diferentes; 1) la coerción (o la amenaza de coerción), que supone la aplicación de medios, incluso la violencia, a fin de obtener el acatamiento a la voluntad de quien la ejerce; 2) la información, es decir, el conocimiento experto o la disponibilidad de datos no conocidos por otros, que ofrece una capacidad diferencial a quien la posee para decidir o actuar; 3) los recursos materiales, como dinero o bienes, cuya disponibilidad otorga capacidad de emplearlos para promover determinados intereses; 4) la ideología, es decir, la capacidad de generar y/o transmitir un conjunto de valores o creencias capaces de

---

<sup>2</sup> Para una excelente conceptualización de las múltiples formas de democracia que registra la ciencia política, véase Collier y Levitsky (1996).

producir una transformación de la conciencia de una parte de la sociedad y, de este modo, lograr su movilización política; y 5) la legitimidad, que puede resultar del juicio favorable de la ciudadanía acerca de la aplicación de uno o más de los otros recursos de poder mencionados.

De todos estos recursos, la información es posiblemente el menos “costoso”. El empleo de la coerción puede suponer una ingente pérdida de legitimidad; los recursos materiales, por su propia naturaleza, son costosos por cuanto su empleo supone perderlos; y la capacidad de generar, difundir y conseguir una masiva aceptación de una ideología movilizadora supone, por lo general, un largo y esforzado proceso. La información, en cambio, puede obtenerse y acumularse sin que ello implique necesariamente un gran esfuerzo o un costo excesivo. Por eso, su posesión asimétrica constituye un invaluable recurso de poder.

En regímenes auténticamente democráticos, la división de poderes, los frenos y contrapesos, y la rendición de cuentas constituyen garantías fundamentales del debido control de la gestión gubernamental. La fragilidad de una democracia puede deberse a muy diferentes causas, pero algunas de ellas se relacionan muy directamente con la debilidad de los mecanismos de responsabilización de los gobernantes, con la falta de disposición ciudadana a ejercer sus derechos de participación y control de la gestión pública y con la insuficiente capacidad de los gobiernos para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía.

Recurriendo nuevamente a Collier y Levitsky (1996), podemos observar que cuando el elemento determinante de la fragilidad de la democracia es la *accountability* horizontal, su adjetivación toma alternativamente el nombre de “caudillista”, “delegativa”, “plebiscitaria” o “populista”. Cuando su debilidad se debe a la ausencia de una efectiva participación ciudadana, se la caracteriza como “despolitizada”, “dual”, “elitista” o “de baja intensidad”. Y cuando el elemento debilitante es la efectividad y capacidad de respuesta del gobierno y el régimen, la democracia adquiere denominaciones tales como “bloqueda”, “impotente” o simplemente, “débil”.

Aunque existen varias otras causas que explican la debilidad democrática y otras tantas adjetivaciones para caracterizarlas, me concentraré en estas tres, por ser a mi juicio las que más estrechamente se relacionan con las dificultades para avanzar en la dirección de gobiernos más abiertos. Para ello, propongo analizar cuatro rasgos fundamentales que caracterizan el estilo de gestión de la mayoría de los estados latinoamericanos.

### **Estilos de gestión y control de la información**

Si aceptamos que la disponibilidad y el uso (u ocultamiento) de la información constituye un recurso de poder, los gobiernos que controlan este recurso mostrarán una natural tendencia a 1) difundir información que destaque sus logros y 2) ocultar toda información que desacredite su gestión. Tal vez estas inclinaciones son propias de la naturaleza humana y no necesariamente un rasgo exclusivo del estilo de gestión de un gobierno. Pero esta elemental

observación puede adquirir diversas manifestaciones en la gestión pública. Me concentraré en cuatro de ellas: 1) el predominio de una visión “presentista” en la formulación e implementación de políticas públicas; 2) la ignorancia, o incluso el desprecio, por los “efectos colaterales” de las *policies*; 3) la preferencia por una “gestión autista”, no dependiente de otros para llevarla a cabo; y 4) la ausencia de “responsabilidad” por los resultados y consecuencias de las políticas adoptadas.

Si se acepta provisoriamente que estos rasgos caracterizan el proceso decisorio de las administraciones públicas (al menos, en buena parte de América Latina), será preciso analizarlos con algún detalle para evaluar en qué medida contradicen los supuestos sobre los que se basa la concepción del gobierno abierto.

### *Los “tiempos” de la gestión*

En un trabajo clásico, Albert Hirschman (1964) analizó una serie de procesos de toma de decisiones que tuvieron lugar en América Latina, dirigidos a resolver diversas cuestiones críticas de la agenda estatal. Una de sus conclusiones apuntaba a señalar la presunta existencia de un estilo latinoamericano de formular e implementar políticas públicas, caracterizado por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta. En contraste, una larga tradición de estudios en la materia insiste, desde hace décadas, en que estos procesos deben atravesar etapas -el conocido “ciclo de las políticas públicas- en las que, primero, es necesario reconocer la existencia y naturaleza de un problema, luego es preciso considerar opciones para su posible solución, en tercer lugar es necesario optar por uno o más cursos de acción, para lo cual se requiere planificar y programar cuidadosamente la puesta en marcha de la opción elegida, luego es necesario crear la estructura y asignar los recursos para implementarla y, finalmente, efectuar el seguimiento de las acciones emprendidas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados.

La estricta observación de esos principios implicaría agregar al estilo de gestión dominante, dos dimensiones temporales significativas: el futuro y el pasado. El futuro, visto como un estado de situación deseable, al que apuntan los cursos de acción adoptados para lograr los resultados y efectos buscados. Y el pasado, como referencia obligada para comparar si lo planificado y programado se ha logrado. ¿Por qué, entonces, la gestión pública -que no es otra cosa que la capacidad de administrar políticas estatales-, se caracteriza por la improvisación y prefiere al **presente** como dimensión temporal excluyente? ¿Por qué se administra observando el día a día y, en cambio, el futuro y el pasado ocupan un lugar secundario en el estilo dominante de gestión pública o merecen un tratamiento puramente ritual?

Parte de la explicación, indudablemente, tiene que ver con la premura por decidir y los costos que implica montar las estructuras y sistemas que requiere un proceso de gestión “en tres tiempos”. La motivación prevalece sobre la comprensión, como señala Hirschman. Pero otra parte importante de los motivos se vincula con la intención de evitar en lo posible el control. Si no se

explicitan las metas, resultados e indicadores, ni se programan las acciones que deberían producirlos, nadie podrá verificar si se lograron, como advertía el consejo del gobernador norteamericano citado en la introducción.

Así, la gestión pública parece limitarse al presente, o más precisamente, a un presente continuo. Incorporar el futuro y el pasado implicaría ampliar significativamente el horizonte de las políticas, conocer mejor hacia dónde se va y evaluar si donde realmente se llegó coincide con donde se quiso llegar... o cuánto hubo que apartarse de las metas. Domina así la actuación súbita, inesperada o irreflexiva, sin prever o anticipar la ocurrencia de obstáculos que podrían interferir en la gestión y hacer fracasar las acciones. La planificación o programación no consiguen institucionalizarse como gestiones habituales o cumplen un papel puramente formalista. No sirven como herramientas para indicar hacia dónde se va, y si no se sabe adónde ir, tomar cualquier camino resulta indiferente.

Lo que suele perderse de vista es que si no hay futuro, tampoco hay pasado, puesto que sólo si se sabe hacia adónde se quiso ir, puede comprobarse si se ha alcanzado la meta o, al menos, si se está llegando. Por lo tanto, hacer el monitoreo o seguimiento de la gestión implica verificar si se ha cumplido con lo programado y luego evaluar los resultados obtenidos. Esta mirada al pasado permite observar cuál ha sido el punto de partida, la línea de base, y cuáles han sido los avances logrados.

Como ilustración, una gestión pública urbana que funcione “en tres tiempos” equivaldría a planificar el desarrollo de una ciudad, decidir qué perfil social y ocupacional se quiere promover, qué integración entre servicios asistenciales, educacionales, recreativos o de infraestructura se pretende lograr, qué desarrollo relativo deberían tener determinadas zonas urbanas, qué industrias deberían radicarse y cuáles desalentarse, entre muchas otras previsiones. Implica también evaluar en forma rutinaria el déficit habitacional, la eventual degradación de ciertas zonas, el grado de deterioro sufrido por la infraestructura urbana o los resultados logrados con la implementación de ciertas políticas, desde el uso de bicisendas hasta los niveles de contaminación sonora, desde la densidad del tránsito automotor en zonas céntricas hasta el aprovisionamiento de vacunas en hospitales públicos.

Estas, y muchas otras que podrían fácilmente agregarse a la lista, no deberían ser iniciativas aisladas sino responsabilidades permanentes del estado, porque los resultados del seguimiento y las evaluaciones deberían informar sobre situaciones problemáticas y realimentar los procesos de decisión política. Es decir, la revisión del pasado debe ayudar a redefinir el futuro.

### *Los impactos “colaterales” de las políticas públicas*

Un segundo aspecto, en esta reflexión sobre los vínculos entre conocimiento y acción, parte de la observación de que toda nueva toma de posición del estado (o toda nueva política) suele modificar un estado de situación preexistente, que está fuertemente determinado por una verdadera constelación de políticas públicas vigentes o pasadas. Los habitantes de una

ciudad consiguen establecerse en determinados barrios, acceden a una vivienda y a un empleo, se trasladan de un punto a otro de la ciudad, gozan de determinados servicios. Muy probablemente, la mayoría de las decisiones individuales que les permitieron ubicarse en diversos nichos del espacio urbano se vieron enmarcadas, posibilitadas o restringidas por una densa trama de políticas públicas.

Por ejemplo, un régimen de arrendamientos amparados por el estado a través del congelamiento o regulación de su valor, pudo haberles permitido permanecer en la ciudad pagando un alquiler reducido; una política de tolerancia hacia la usurpación de tierras pudo haberles permitido instalarse en una favela; una política de transporte subsidiado pudo haberles posibilitado viajar en tren a localidades lejanas, abonando un pasaje muy reducido; una ley de propiedad horizontal pudo haber hecho posible la compra de unidades de vivienda allí donde antes solo era posible ser propietario de edificios enteros; y podríamos agregar muchos otros ejemplos.

Toda nueva política pública, de cualquier naturaleza, no solamente debería tomar en cuenta los efectos directos de su aplicación; también debería considerar qué otros impactos y consecuencias podría ocasionar y cómo afectan las decisiones individuales o colectivas de los ciudadanos. Es bastante lógico suponer que esas múltiples decisiones individuales a nivel micro terminan produciendo transformaciones importantes en la estructura social en un nivel macro. Los efectos “colaterales” de políticas erróneas pueden producir altos costos sociales o provocar efectos devastadores en otros planos, aun cuando, prima facie, prometen alcanzar resultados positivos a partir de análisis someros o estrechos de otras circunstancias o variables verdaderamente relevantes que pueden actuar negativamente sobre tales supuestos beneficios.

En parte, por cierto, este aspecto del estilo de gestión se debe al intrínseco carácter acotado de la racionalidad que los decisores aplican en el diseño de políticas públicas. No es sencillo establecer la relación causa-efecto entre utilizar determinados insumos y conseguir ciertos resultados, que no otra cosa supone gestionar. Pero parte de la explicación también radica en el hecho de que, al no existir o funcionar adecuadamente los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad por resultados, la preocupación por eventuales “efectos colaterales” de las políticas se reduce.

Una buena ilustración de este punto es la grave situación que atraviesa actualmente Brasil a raíz de las masivas manifestaciones de protesta en diversas ciudades del país, que movilizaron a millones de personas sin causa aparente: como reza un informe de la inteligencia militar de ese país, se trata de una acción “espontánea”, “instantánea”, “sin agenda” y “sin líderes”. Como señala Saravia (2013), las grandes conmociones sociales suelen ocurrir como reacción contra regímenes despóticos o dictaduras, debilidad o falencia de la capacidad política del gobierno, desempleo, crisis económica, deficiencia crónica de los servicios públicos, violación sistemática de derechos cívicos o humanos o tentativas de golpes de estado.

Pero Brasil consiguió, en los últimos años, mejorar casi todos sus indicadores económicos y sociales, llegando a ocupar el sexto lugar entre las economías del mundo. No obstante, se estima que más de cinco millones de brasileros tomaron las calles de 84 ciudades del país en torno de una vaga agenda de reivindicaciones. Las redes sociales fueron instrumento suficiente para convocar a las masas. Pero nadie lo preveía. Como subraya Saravia, ni políticos, ni intelectuales, ni periodistas, ni empresarios o sindicalistas y, para colmo, en el contexto de un altísimo grado de popularidad de la presidente y su gobierno. El propio gobierno manifiesta estar lejos de comprender la complejidad de lo que está ocurriendo. ¿Qué es, entonces, lo que estimuló a la gente? Al parecer, la acumulación de un sinnúmero de pequeños o grandes hechos que fueron minando la tranquilidad y la paciencia de la población.

Entre ellos, sobresalen tres, que parecen haber precipitado esta masiva movilización: la magnitud de los millonarios gastos destinados a organizar la Copa Mundial de Fútbol, en medio de denuncias de negociados, desvío de fondos y evidentes contrastes con el funcionamiento de los servicios públicos; el descrédito de los políticos, motivado por los altísimos salarios que se fijaron recientemente los legisladores, pese a los reclamos de la prensa y la opinión pública, que reunió dos millones de firmas para oponerse a la medida; y el aumento del precio de las tarifas de transportes, que al parecer actuó como detonante. Si bien las causas pueden ser mucho más profundas, es altamente probable que las decisiones políticas recién mencionadas hayan sido adoptadas sin una debida consideración de sus efectos colaterales, que ahora se manifiestan en esta profunda conmoción social.

Cabe señalar, de paso, que fueron las redes sociales, una vez más, el vehículo fundamental de la movilización ciudadana. También en este caso, Internet permitió, como en tantas otras experiencias recientes en Africa y Europa, hacer sentir al gobierno la insatisfacción popular por la adopción de políticas que generan rechazo por su inequidad o carácter inconsulto. En su declaración de apoyo al movimiento, la Conferencia Nacional de Obispos del Brasil sostuvo:

“Nacidas de manera libre y espontánea a partir de las redes sociales, las movilizaciones nos cuestionan a todos y denuncian la corrupción, la impunidad y la falta de transparencia en la gestión pública. Denuncian la violencia contra la juventud. Son, al mismo tiempo, prueba de que la solución de los problemas que atraviesa el pueblo brasileño sólo será posible con la participación de todos. La presencia del pueblo en las calles testimonia que es en la práctica de valores como la solidaridad y el servicio gratuito al prójimo que encontramos el sentido de existir. La indiferencia y el conformismo llevan a las personas, especialmente los jóvenes, a desistir de la vida y se constituyen en obstáculo de la transformación de las estructuras que hieren de muerte a la dignidad humana”.

---

---

*La descoordinación “horizontal” y “vertical”*

La falta de articulación o coordinación entre políticas públicas es el tercero de los factores que suele explicar sus pobres resultados. Este déficit se manifiesta de manera “horizontal” (o sectorial) y “vertical” (o jurisdiccional). Como sabemos, la gestión pública se concibe en términos sectoriales. Ello implica que la división del trabajo entre las agencias estatales responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios de problemática social. Las unidades gubernamentales, sean ministerios, secretarías u otras, se diferencian fijando fronteras sectoriales entre las mismas según se ocupen de salud, educación, transporte o medio ambiente. Sin embargo, los problemas sociales casi siempre son transversales, suelen atravesar los “sectores”, pero las políticas que pretenden actuar sobre ellos se conciben en el marco de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían co-gestionar la solución de esos problemas trans-sectoriales.

La cuestión habitacional, por ejemplo, no es únicamente un problema de “vivienda”: se relaciona de manera compleja, entre otros aspectos, con cuestiones crediticias, impositivas, laborales o de infraestructura que, por lo general, son atendidas y resueltas de manera desintegrada. De este modo, se produce una total desarticulación entre herramientas de política sustantiva, administrativas, tributarias, de regulación y de política económica activa.

La desarticulación vertical es la que se produce entre diferentes niveles o jurisdicciones de gobierno. En estos casos, a la falta de visión global o intersectorial de los problemas, se agrega la ausencia de diálogo o, lo que a veces es peor, la adopción de decisiones que, al no estar coordinadas, producen consecuencias socialmente gravosas. Son típicos, por ejemplo, los conflictos jurisdiccionales entre municipios colindantes, a raíz de políticas no consensuadas o contradictorias en materia de habilitación de industrias, códigos de edificación, zonificación residencial u obras hidráulicas, cuyos efectos muchas veces se cancelan mutuamente.

Así como la visión sectorial u horizontal, desconoce la integralidad de los problemas, la visión jurisdiccional o vertical desconoce la integralidad del territorio o espacio geográfico sobre el que tienen efectos las políticas. La gestión pública toma así, como límite, la jurisdicción territorial o política, cuando la dinámica de la problemática social atraviesa los límites creados por la geografía o el derecho constitucional.

También en este caso, la explicación de esta renuencia a actuar con otros, para la resolución de cuestiones comunes, obedece a múltiples causas, que no se limitan a la comentada fijación de fronteras sectoriales o jurisdiccionales. Creo que también aquí cobra una significación especial la cuestión del control de la información como recurso de poder. Fenómenos tales como la superposición de estructuras o el desplazamiento de objetivos, que los expertos denuncian a menudo en sus diagnósticos institucionales como típicas manifestaciones de “buropatología”, no son otra cosa que el resultado de una sorda lucha librada al interior de la burocracia por la delimitación de feudos o espacios funcionales. No sólo se pretende demarcar nítidamente las fronteras funcionales; también son frecuentes las “incursiones” en territorio

ajeno, tendientes a extender las propias fronteras, obedeciendo a una suerte de “imperialismo burocrático” compulsivo. Ello se manifiesta, asimismo, en una preferencia por el logro de resultados “individualizables”, más que por su obtención a través de un esfuerzo común de quienes, por la naturaleza de las cuestiones en juego, deberían adoptar una actitud más colaborativa y, de este modo, “salir en la foto” colectiva.

Queda para los psicólogos sociales, o quizás para los paleoantropólogos, determinar si se trata de una conducta ancestral, relacionada con el origen mismo del sentido y dominio de un territorio. Lo cierto es que también es un efectivo mecanismo para actuar en soledad, sin la mirada inquisidora del semejante, sin su control y con entera autonomía decisional.

### *La ausencia de “responsabilidad”*

El último de los factores a considerar, entre las causas que afectan el desencuentro entre información y políticas públicas, es la ausencia de rendición de cuentas de la gestión pública. Aún cuando las exigencias preelectorales pueden obligar a un candidato político que compite por la ocupación del gobierno a explicitar algunas metas de su eventual gestión - como número de estaciones de trenes subterráneos a adicionar a la red o cantidad de escuelas a construir-, la cultura política dominante suele dispensar luego al gobernante electo de la obligación de rendir cuentas cuando los resultados de su gestión no conciben con las promesas o con los recursos afectados. Es habitual, entonces, que la información se distorsione, se oculte o simplemente no se genere, ya que en cualquier caso servirá de poco para juzgar realmente su desempeño y, menos aún, para imputarle las eventuales responsabilidades patrimoniales que pudieran corresponderle.

Por tratarse de una cuestión íntimamente relacionada con la temática del gobierno abierto, le dedicaré un tratamiento algo más extenso. En primer lugar, cabe advertir que en el título de esta sección no utilicé el término “rendición de cuentas” sino “responsabilidad”, lo cual merece una digresión. En un trabajo anterior argumenté que cuando la cultura de una sociedad no registra ciertos valores y conductas que, en cambio, se hallan vigentes en otros contextos, el idioma por lo general no les reserva locuciones para designarlos (Oszlak, 1998). Sólo aquellas culturas en las que esos comportamientos y su fundamento axiológico forman parte del “sentido común” de la interacción social, surgen conceptos que, con una sola palabra, transmiten el sentido y valoración que recibe su efectiva vigencia.

El término “responsabilización” es un caso típico, ya que a pesar de que lentamente se está incorporando a la cultura de la gestión pública para designar a su supuesto equivalente “*accountability*”, algunos autores prefieren seguir empleando el término inglés, tal vez por considerar que su traducción no expresa fielmente el sentido del original.

A mi juicio, con el término “responsabilización” se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo

adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (v.g., logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos). En cambio, *accountability* connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla. Esta distinción es crucial, por cuanto implica que la obligación forma parte, en primer lugar, de los valores (y, por extensión, de la cultura) del sujeto y no depende de que la misma resulte exigible por otros. Si no se aprecia esta sutil diferencia, es posible que las estrategias orientadas a instalar la *accountability* como valor y como práctica, acaben errando el sujeto y el objeto de la relación entre quienes deben rendir cuentas y quienes tienen el derecho de exigirlo. En tal sentido, propongo la expresión “responsabilidad” por considerar que podría reflejar mejor el sentido del original, en tanto denota acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello.

Algo similar ocurre con otras expresiones que tampoco han sido incorporadas plenamente a los idiomas latinos -como *delivery*, *responsiveness*, *ownership* o *empowerment*-, las que aluden a otras tantas formas de asunción de responsabilidades por parte de agencias y agentes gubernamentales y en las que también se requiere una adecuada distinción conceptual entre sujetos y objetos de las relaciones implicadas por esos términos.

En esta tarea de desbrozamiento conceptual, corresponde diferenciar entre responsabilidad, responsabilización y “responsabilidad”. Propongo distinguir, en primer término, entre la responsabilidad asumida por un agente frente a un principal, y la responsabilización, entendida como la exigencia impuesta por el principal a su agente de que rinda cuentas por lo realizado en el marco de un contrato (explícito o implícito) que los vincula.<sup>3</sup> Es decir, existe un momento inicial en esta relación, en el que alguien (que las corrientes actuales denominan “principal” pero que a su vez puede ser representante de otro principal o mandante (v.g. la ciudadanía), encomienda a un agente que produzca y entregue ciertos bienes o servicios (y le entrega recursos para ello) a cambio de una recompensa material o moral o, simplemente, de mayores grados de libertad para desarrollar su gestión. Y existe otro momento, en el cual ese principal puede exigir a su agente que responda por el cumplimiento de la responsabilidad asumida, sea por los productos entregados, metas alcanzadas, resultados logrados o recursos invertidos en su obtención. A esta última facultad del mandante o principal, suele aludirse con la expresión responsabilización, o sea, el acto o efecto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos.

---

<sup>3</sup> El análisis de las relaciones “principal-agente” se ha popularizado en el campo de estudios sobre teoría de la opción pública (public choice), a través de los trabajos de Moe, Przeworski, Stiglitz y otros. Derivado según unos de los estudios de management y, según otros, del derecho, la preocupación por estas relaciones puede hallarse ya en los *Federalist Papers* (como el 14), que plantean la necesidad de establecer adecuados vínculos entre representantes (de un principal, el pueblo) y agentes.

Responsibilidad<sup>4</sup>, en cambio, tiene a mi juicio otro sentido. Si nos atenemos al significado propio de su similar *accountability*, significaría algo así como la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida (metas logradas, productos entregados, recursos empleados), en función de un acuerdo implícito o formalizado. En contraste con el concepto de responsabilización, la responsabilidad mostraría dos diferencias significativas. Por un lado, invertiría la dirección de la exigencia, en el sentido de que sería en primer lugar el agente, y no el mandante, quien demostraría su voluntad de rendir cuentas, sea por un imperativo moral, una autoexigencia ética o, simplemente, una pauta cultural enraizada en su conciencia. Por otro lado, y recíprocamente, el principal no necesitaría acudir, de existir responsabilidad en el sentido indicado, a la imposición de una exigencia de rendición de cuentas, más allá de que el contenido de esa rendición voluntaria fuera o no pasible de evaluación y eventual sanción.

En este sentido, un aspecto importante de la distinción es que la voluntad de rendir cuentas precede al acto de asumir la responsabilidad y, por lo tanto, al hecho de que este compromiso resulte luego pasible de una exigencia de responsabilización. El sujeto de la responsabilidad posee, desde antes, un compromiso moral de responder por el alcance de los productos o resultados de que se hace cargo, o de los insumos que emplea para ello, sin que medie exigencia externa alguna. En cambio, cuando esa condición previa no está presente, el único instrumento capaz de garantizar el cumplimiento de objetivos y metas, la obtención de productos y/o la aplicación eficiente de los recursos, es la responsabilización, que conlleva (o debería conllevar) alguna penalización por incumplimiento o algún reconocimiento -pecuniario o no- por los resultados comprometidos y logrados.

Por su parte, cada uno de estos conceptos parecería tener una referencia temporal diferente. La responsabilización se plantea principalmente con relación al pasado, es decir, pretende juzgar si lo efectivamente logrado responde a los resultados realmente comprometidos o esperados. En cambio, la responsabilidad y la responsabilidad, tienen lugar en una suerte de presente continuo: la responsabilidad se asume y no desaparece hasta tanto se juzga lo conseguido; y la responsabilidad es, de igual modo, una actitud o disposición permanente de la conciencia. En cierta forma, la responsabilidad es la contracara de la responsabilidad: si no hay responsabilidad, no hay responsabilidad realmente asumida, por más que exista responsabilización.

Estas son, a mi juicio, las distinciones básicas entre los tres conceptos analizados. Ahora bien, las manifestaciones de responsabilidad asumida por un agente frente a un principal pueden ser muy diversas. O tal vez, para plantearlo de una manera más precisa, la responsabilidad por la gestión, por lo general, no se limita exclusivamente a lograr metas y resultados, o a hacerlo con el mínimo de recursos, sino que puede adoptar otras modalidades. Si por un

---

<sup>4</sup> El término, naturalmente, es un neologismo que introduzco como modo de aludir al grado en que un agente manifiesta su voluntad de rendir cuenta, por considerar que el sentido del mismo se aproxima mejor a *accountability*, concepto que considero su equivalente inglés.

momento dejamos de lado la consideración de los agentes que individualmente encarnan los diferentes ámbitos de responsabilidad en el aparato estatal y observamos esta variable desde un plano más general, un estado responsable sería aquel que da respuesta a las necesidades o demandas de los ciudadanos; además, les entrega bienes y servicios; se apropia de los cambios tecnológicos y culturales que tienden a mejorar su desempeño; su gestión es visible para el conjunto de la ciudadanía; asume como propias las reivindicaciones de ciertos sectores sociales débiles o con menor representación política; y se hace cargo de los poderes que se confían a sus unidades para cumplir más eficazmente con sus respectivas misiones y funciones.

Es decir, no sólo interesa conseguir los resultados comprometidos, sino también hacerlo respetando los demás deberes y condiciones implícitos en los procesos recién mencionados. Para explicitarlos, tuve que emplear descripciones con mayor o menor grado de precisión y no, sencillamente, términos simples o palabras que, singularmente, expresen el sentido o significado del concepto aludido. Me refiero a locuciones tales como *responsiveness, delivery, ownership, transparency, advocacy y empowerment*, que no son sino los equivalentes ingleses de las mencionadas descripciones, y que a su vez son expresiones de una cultura que ha asimilado en su lenguaje la vigencia de los valores y actitudes subyacentes.

Desde esta perspectiva, la responsabilización sería un concepto incompleto, en el sentido de que no todas estas manifestaciones de un estado responsable (o las de los agentes que lo encarnan) serían pasibles de exigencia por parte del principal (v.g. la ciudadanía). Es especialmente en este aspecto donde surge una diferencia importante entre la responsabilización y la responsabilidad, porque **esos otros** componentes del estado responsable casi nunca son objeto de la aplicación de mecanismos formales de rendición de cuentas.

### **Gobierno abierto y participación ciudadana**

Resulta claro que la participación ciudadana no se produce sólo porque la población sea invitada por un gobierno a hacerlo. Debe haber, para ello, una oportunidad, que no depende únicamente de la existencia de canales facilitados desde el estado. Las ocasiones más propicias suelen ser aquellas en que un sector de la población se ve amenazado por una política que entraña algún tipo de menoscabo o riesgo a su situación actual. Los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos. Lo son si participan, pero para ello, deben tener una causa o razón que los movilice. Tal justificación obedece, por lo general, a que algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo, han sido amenazados por la acción del estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder. Este es el fundamento mismo de la acción colectiva. De no existir tales oportunidades, resulta difícil para el estado conseguir que la población se movilice detrás de causas en las que ésta no tenga un legítimo interés.

Claro está que la ambigüedad del término “participación” también admite otras interpretaciones. No debe olvidarse que la iniciativa del *open government* señala tres ejes que presidirían la estrategia de los gobiernos para avanzar en su concreción: la transparencia, la participación y la colaboración. En cierto sentido, todas ellas suponen formas de participación, por más que sólo una de ellas esté explícitamente mencionada.

En efecto, la transparencia de la información pública puede manifestarse en formas de relación ciudadana con los gobiernos que no impliquen participación en su sentido estricto. Así, por ejemplo, Kossick Jr. (2004) incluye como manifestaciones de tal participación, la intervención en torno a cuestiones de telemedicina, aprendizaje a distancia, ciencia y comercio electrónico y otras, aún cuando expresa dudas acerca de si el gobierno evalúa y utiliza esas contribuciones que realizan los ciudadanos. El autor también señala que muchos parlamentos nacionales utilizan las TIC para facilitar la “conurrencia” de los ciudadanos a audiencias públicas virtuales y/o se suscriban y reciban boletines electrónicos especializados.

Pero en general, se trata de consultas y transacciones que se dan más en el marco de un gobierno electrónico que de un gobierno abierto. Genéricamente, el gobierno electrónico ofrece mayores y mejores prestaciones a los ciudadanos al proporcionar puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios; atención personalizada de diferentes usuarios; resolución de trámites, consultas, reclamos y sugerencias “en línea”, aumentando la calidad y reduciendo el costo de las transacciones al interior del gobierno y, en general, aumentando la transparencia (Tesoro, 2007). Pero a pesar de los impactos que todas estas posibilidades suponen para la relación gobierno-ciudadano, resultan todavía insuficientes, coincidiendo en esto con Subirats (2013), para transformar las actuales estructuras de poder y otorgar más autonomía a los ciudadanos, un mejor empoderamiento y una mejor dinámica de inclusión social.

En la perspectiva de “colaboración”, planteada como tercer eje sobre el que se asienta la concepción del *open government*, existe una vasta literatura que ha desarrollado el tema, particularmente con relación a la experiencia de América Latina (Vaillancourt, 2009; Cunill, 2008; Petcoff, ...). Estos autores abordan el tema desde la perspectiva de la contribución que las organizaciones sociales pueden efectuar al proceso de democratización, a través de la co-producción y la co-construcción de políticas y servicios públicos. En particular, Vaillancourt (2009) propone distinguir entre ambos conceptos. Según este autor, la co-producción de políticas públicas se relaciona con la dimensión organizacional de la política y permite una contextualización de la participación de actores, tanto de la sociedad civil como del mercado, en la implementación de servicios destinados al público. Por su parte, el concepto de co-construcción se vincula con la dimensión institucional de las políticas públicas y permite analizar los modos en que sociedad civil y fuerzas del mercado definen las políticas públicas.

Vaillancourt expresa su preferencia por un modelo basado en la solidaridad social, en el que el estado se abre a formas inclusivas de gobernanza con la

contribución conjunta de la sociedad civil y el mercado. Como caso de estudio, el autor analiza la política de vivienda en Canadá y Quebec durante las últimas dos décadas, observando 1) la presencia tanto de co-producción como de co-construcción en el diseño de políticas para este sector; 2) una activa presencia de la economía social, a través de la intervención de cooperativas y organizaciones no lucrativas; y 3) la producción de gran número de innovaciones sociales inspiradas en la economía solidaria, que promovieron la democratización de las políticas públicas en el área de vivienda.

Junto con los indudables beneficios que podría traer aparejado el gobierno abierto, también se han observado sus riesgos. Por ejemplo, el incremento de la participación ciudadana puede conducir a la consecuencia perversa de que crezcan las desigualdades sociales en el acceso y la utilización de las TIC. Una encuesta realizada recientemente revela que la participación ciudadana a través del uso de estas herramientas no es equitativa y, por el contrario, ahonda las diferencias sociales en la medida en que los sectores más desfavorecidos no tienen acceso a las mismas ni tienen la formación cultural para hacerlo (United Nations, 2012).

La falta de una cultura cívica coadyuva a este resultado. Kossik Jr. (2004) observa, en tal sentido, que contrariamente a las ideas y visiones de los expertos en TIC, la experiencia mexicana muestra el escaso desarrollo de una cultura cívica, por lo que resulta poco probable que los mecanismos de participación ciudadana en línea alcancen el potencial suficiente como para producir una efectiva rectificación de las asimetrías de poder y de influencia existentes. Ello podría acentuar la tendencia a la fatiga democrática y, con ello, a la promoción de formas neopopulistas de relación entre estado y ciudadanía. A estos obstáculos se suman otros de carácter tecnológico, legal y cultural, que seguramente impedirán, según la visión del autor, el desarrollo de un modelo de participación asentado en las TIC. Desigualdades regionales en el acceso a Internet, débil cultura digital, bajos niveles de confianza en la seguridad tecnológica y jurídica de las transacciones en línea se combinan con bajos niveles de conciencia pública sobre las posibilidades de participación ciudadana en la vida política.

Por último, aún cuando muchas de estas dificultades se allanaran, cabe preguntarse si la ciudadanía está naturalmente dispuesta a participar. Cuando en una investigación que estoy llevando a cabo en la Argentina se preguntó a unos 18.000 habitantes de 47 municipios del país si consideraban que la participación ciudadana era importante, una abrumadora mayoría respondió afirmativamente. Sin embargo, cuando se les preguntó si participaban en algún tipo de organización social, sólo el 36,66% manifestó que lo hacía y de este número, la mitad lo hacía en organizaciones religiosas (7,9%) y un 4,3% en cooperadoras escolares. Apenas, apenas 3,4% de los ciudadanos encuestados militaba o militó alguna vez en partidos políticos.

Cuando se les preguntó acerca de las razones por las cuales no participaban, las respuestas resultaron las esperables. Casi la cuarta parte de los encuestados manifestó su preferencia por dedicar el tiempo a su familia y amigos. Otro porcentaje significativo señaló que si bien le interesaba participar,

no tenía tiempo libre para dedicarle. Y así, sucesivamente, otros números menores de encuestados indicaron no tener la seguridad de que el esfuerzo valiera la pena o sirviera; o ignorar qué beneficio se obtendría por participar; falta de confianza, de interés o de gusto por la política, motivos relacionados con características personales o con falta de actividades convocantes.

Por otra parte, ciertos mecanismos de movilización ciudadana desde el estado pueden obedecer a objetivos puramente clientelistas. Bajo la apariencia de intentar promover una democracia deliberativa, muchos gobiernos ofrecen a veces un *ersatz* de participación social, intentando ocultar motivaciones de tipo proselitista o respondiendo a consideraciones de patronazgo y reciprocidad en el intercambio de favores políticos. La promoción, desde el estado, de una participación genuina de la sociedad no es frecuente; diría más bien que la cornisa por la que transitan los gobiernos en esta materia, es muy delgada, exponiéndolos fácilmente a caer en la demagogia.

También cabe destacar que las premisas del gobierno abierto parecen apelar a un ciudadano genérico al que se lo reconoce como sujeto de derechos, pero en la práctica, la participación social suele expresarse más bien mediante múltiples formas organizativas, más que a través de la solitaria actuación de esclarecidos ciudadanos motivados por alguna causa individual, por más que éstos también existan. Si el gobierno no reconoce la enorme heterogeneidad existente en el seno de la sociedad civil y sus variados mecanismos de representación política, puede verse expuesto a que los canales que abra a la participación ciudadana resulten discriminatorios, generen antagonismos o, peor aún, produzcan mayor desafección política. La pregunta que debe formularse todo gobierno realmente dispuesto a promover la democracia deliberativa, es en qué circunstancias resulta conveniente y legítimo instituir mecanismos participativos permanentes, no limitados a resolver cuestiones puntuales.

Otro aspecto a tener en cuenta es que promover y poner en marcha mecanismos de participación resulta costoso. No sólo para el estado sino también para la sociedad civil, donde los interlocutores son organizaciones en las que a) la asociación es voluntaria, b) el compromiso de colaboración de sus miembros y auspiciantes es variable, c) sus dirigentes suelen ser mal o no remunerados y d) el *free riding* es casi siempre una posibilidad latente.<sup>5</sup> El costo se ve acrecentado cuando los incentivos a la participación decrecen y la dificultad de atraer participantes activos se incrementa. Por lo tanto, la participación necesita ser organizada y la implementación de las iniciativas debe ser cuidadosamente planificada y monitoreada durante toda la vigencia de la experiencia.

A mi juicio, esta conclusión de estricto sentido común, pasa a menudo desapercibida por los responsables. En situaciones concretas de gestión participativa, esta tarea incluye una explícita definición del “escenario” o estado de cosas que se espera alcanzar a mediano y corto plazos; una clara división y asignación de las responsabilidades y compromisos de cada uno de los actores

---

<sup>5</sup> Para un detallado análisis del tema de free riding, véase Olson (1971).

participantes; y una programación de las metas a lograr en el tiempo y de los recursos que deberán aplicarse para ello. Por supuesto, para asegurar el éxito de una experiencia se requieren muchas otras precondiciones, pero más que apuntar a una enumeración taxativa, mi propósito es señalar que estos aspectos organizativos, son tanto o más importantes que los propiamente sustantivos, o sea, los vinculados directamente con los resultados a lograr. En tal sentido, la organización de la participación debe ser considerada como un componente ineludible de la estrategia de implementación de la iniciativa.

## **Responsabilización y democracia**

Pocos conceptos, como el de responsabilización por la gestión pública, presentan un carácter tan polisémico y, a la vez, una vinculación natural tan extendida con otros conceptos asociados. Su sola mención evoca de inmediato relaciones directas o indirectas con las nociones de transparencia, eficiencia, eficacia, autonomía, control, servicio al ciudadano, legitimidad, “buen gobierno” o, incluso democracia. También aparece asociada con sus opuestos: opacidad, arbitrariedad, descontrol, corrupción, captura burocrática, ineficiencia, inimputabilidad o autoritarismo. Es que de una mejor o peor gestión pública depende la suerte misma de una sociedad, su mayor o menor nivel de desarrollo y bienestar social, el grado de equidad distributiva entre sus diferentes sectores y la gobernabilidad de sus instituciones. Por lo tanto, la responsabilización por la gestión es el requisito mínimo que toda sociedad debe asegurar para que, quienes asumen responsabilidades por la producción de valor público, conozcan los límites de su actuación y respondan por sus resultados.

La cuestión de la responsabilización ha sido planteada como tema central de las teorías sobre la democracia. Esto no es casual. Los totalitarismos de cualquier signo no rinden cuenta a la sociedad. Se trate de autoritarismos militares o tradicionales (en sus formas neopatrimonialistas), el poder se ejerce de manera omnímoda. La coerción, y no el consenso, es el mecanismo fundamental de la dominación estatal. Vista como ámbito de análisis de opciones, negociación y acuerdo, la escena política es vedada a la mayoría de las instancias y organizaciones de representación social. Naturalmente, la participación directa de los ciudadanos en la vida política también está ocluida y, consecuentemente, no existe ejercicio alguno de control ciudadano sobre los resultados de la actividad estatal o sobre la correcta aplicación de los recursos que la sociedad le confía para la creación de valor público. Ni siquiera existen manifestaciones libres de la opinión pública, expresadas a través de los medios de comunicación, que además de actuar como voz legítima de la sociedad, podrían servir como retroalimentación de las decisiones estatales.

Con el colapso de los regímenes burocrático-autoritarios y la gradual sustitución de los regímenes neo-patrimonialistas, se instalaron sucesivamente, en América Latina, formas de gobierno democráticas que, en su primera época, se caracterizaron por sus manifestaciones esencialmente procedimentales. La progresiva consolidación de estos regímenes, el afianzamiento de sus instituciones, el desarrollo de valores sociales consustanciados con las libertades públicas y los derechos humanos, fueron luego dando paso a una

creciente presión de la ciudadanía por una mayor transparencia de la gestión pública y a la incorporación de novedosos mecanismos internos y externos de auditoría y evaluación, complementados por formas también innovadoras de contralor ciudadano.

Una ubicación cronológica nos permite observar que, a partir de una primera etapa iniciada en los años 80s, se estableció el derecho cívico al voto en elecciones libres e imparciales, la elegibilidad de los ciudadanos para acceder a posiciones ejecutivas y legislativas, y la competencia electoral abierta y sin exclusiones, todas ellas condiciones propias de formas democráticas procedimentales y minimalistas, bajo las cuales la ciudadanía resigna todo protagonismo delegando en las autoridades electas plenos poderes de actuación (O'Donnell, 1998). Un escalón superior en la escala de calidad democrática implicaba el establecimiento de plenas libertades de asociación, de expresión, de diversificación de las fuentes de información, así como una garantía de que las instituciones gubernamentales no actuarían ostensiblemente de modo predatorio, en función de beneficios particulares. También la posibilidad de un gobierno abierto constituye un hito superior en la escala de la democratización.

La vigencia de este escenario alternativo pasó así a convertirse en una nueva meta de la institucionalidad democrática. La transparencia y publicidad de los actos de gobierno o la condena a la corrupción, fueron ocupando, al menos discursivamente, un lugar importante en la agenda estatal. Asimismo, las transformaciones en el rol del estado que pronto acompañaron a la reinstauración de regímenes democráticos, comenzaron a producir cambios en la división social del trabajo entre los sectores público y privado, en las funciones de los agentes estatales y en los mecanismos de gestión.

Paulatinamente, comenzó a colocarse un énfasis creciente en la necesidad de flexibilizar el modelo y el estilo de gestión pública, dotando a los funcionarios de un mayor poder de decisión para poder así explotar mejor su capacidad innovadora. A la vez, se procuró reforzar el control y la responsabilidad de estos funcionarios, lo cual contrarrestaría, en parte, los riesgos de la flexibilización y autonomía. Pero esta doble y contrapuesta tendencia suele aumentar la complejidad de la gestión. La multiplicación de los centros de poder y la mayor autonomía de los funcionarios, vuelven más complicado el control sobre sus actividades, aún cuando ello se torna imprescindible para reducir la tendencia a la concentración de poder, causa importante de la irresponsabilidad de los administradores públicos.

Cuando se observan los muy diversos instrumentos utilizados en los procesos de responsabilización, resulta evidente que su intencionalidad no se limita a la rendición de cuentas de las agencias y funcionarios con relación a los resultados que debieron haber logrado. Explícita o implícitamente, en varias de sus modalidades, también se proponen fijar límites a la posible arbitrariedad de esas agencias y funcionarios, lo cual es un modo diferente de aludir a su poder.<sup>6</sup> La democracia es, precisamente, un sistema político que al establecer

---

<sup>6</sup> En El Federalista pueden hallarse numerosos párrafos que aluden a la "accountability" como uno de los principios básicos de su propuesta orientada a controlar el poder del gobierno,

diferentes mecanismos de controles y equilibrios entre poderes, busca restringir su excesiva concentración en manos de aquellos que asumen la responsabilidad de producir valor público. En este sentido, la evidencia empírica y la producción académica coinciden en una proposición básica, derivada de la observación comparativa del desempeño burocrático: cuanto mayor el poder del aparato institucional del estado, menor su productividad (Ilchman, 1984). Por lo tanto, la responsabilización no puede restringirse al desempeño (expresión de esa productividad) sino que también debe alcanzar a una de las causas principales de su frecuentemente insatisfactorio resultado: el excesivo poder burocrático.

Las facultades regladas de los funcionarios públicos, por oposición a las discrecionales, permitirían atribuirles más fácilmente responsabilidad por sus actos, ya que a una mayor especificación y formalización de las facultades, competencias y objetivos de la gestión corresponde, en general, una menor ambigüedad en la responsabilización del funcionario o agencia en cuestión. No obstante, la tendencia actual se orienta al otorgamiento de mayor discrecionalidad a los funcionarios, para acelerar y flexibilizar la gestión, dada la velocidad que la ciudadanía exige al estado como productor de bienes y servicios. Así, se tiende a evaluar los resultados de la gestión, abandonando a la vez la consideración de los medios y procedimientos utilizados para lograr dichos resultados, lo cual dificulta el control de las posibles consecuencias del abuso de poder, como la corrupción, el gobierno por decreto o la falta de convocatoria a la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas.

Hecha esta digresión, retomo el hilo del análisis que venía efectuando. Desde comienzos de los años 90s, y en forma paralela al desarrollo de los procesos recién descritos, la literatura especializada -sobre todo, la inscrita en el New Public Management- proporcionó el sustento conceptual, normativo y tecnológico de esta nueva preocupación por la responsabilización. El tema se acopló, casi naturalmente, con el de los cambios que debían producirse en la gerencia pública. Se advertía que a una mayor delegación de poder a los administradores debía corresponder una mayor exigencia de desempeño responsable frente a los administrados, a los funcionarios electos y las agencias públicas encargadas del control. Las corrientes neoinstitucionalistas, con su acento en la necesidad del cambio en las reglas de juego propias de las relaciones estado-sociedad, también contribuyeron al debate. Más recientemente, sobre todo en América Latina, la perspectiva de la gobernabilidad y la ética pública, colocaron la cuestión de la *accountability* entre sus preocupaciones centrales.

Con referencia a los países de la región, aunque con matices político-ideológicos diferentes, estas distintas corrientes de pensamiento tendieron a coincidir en un punto central: la suerte de la democracia y, en cierto modo, del “buen gobierno”, está inextricablemente unida a la posibilidad de instaurar

---

disipando los temores de que éste resulte demasiado poderoso y, por lo tanto, se constituya en una amenaza de las libertades del pueblo. Más de un siglo después, Max Weber exponía sus temores al respecto, al observar a la burocracia estatal como la forma de organización más congruente con una organización capitalista de la sociedad pero al mismo tiempo consideraba al proceso de burocratización creciente como una amenaza a la democracia.

efectivos mecanismos de responsabilización de la función pública. La incompleta institucionalización democrática impide que las opciones y orientaciones políticas sean un legítimo reflejo de las preferencias ciudadanas, por lo cual el **producto** de la acción del estado suele desviarse de los objetivos formalmente anunciados. En la medida en que no existen adecuados instrumentos de asignación de responsabilidades, resulta difícil establecer quiénes son los sujetos de la responsabilización y cuál es el objeto de la misma. Por otra parte, la débil capacidad institucional existente para exigir el cumplimiento de los compromisos, en el supuesto de que pudieran atribuirse y asumirse, conspira contra la efectiva implantación de una gestión responsable.

En resumen, la responsabilización tiene como principal fundamento la vigencia de sistemas democráticos de alta intensidad, cuya adjetivación expresa la vigencia de una serie de mecanismos institucionales tendientes a evitar el ejercicio de un poder discrecional por parte de los gobernantes y sus agentes. De esta forma, esas democracias minimizan las posibilidades de que los recursos puestos a su disposición se vean malgastados y pueda lograrse, en cambio, que las instituciones estatales obtengan resultados que apunten a promover el desarrollo, la gobernabilidad y la equidad.

Al considerar el objeto de la responsabilización, sostuve que conforme a una confluencia de corrientes de pensamiento, resulta claro que la rendición de cuentas no puede reducirse a la justificación del uso de los insumos y que tampoco es aceptable limitarla a los productos resultantes de su utilización. El cambio de énfasis en la literatura especializada ha desplazado el interés por los productos hacia una preocupación por los efectos (o *outcomes*). Según Norton y Elson (2002), las nuevas ideas sobre *accountability*, basadas en los valores de “desempeño” y “efectividad”, colocan el foco en los efectos. La responsabilización por efectos y, por consiguiente, por resultados efectivos, puede contribuir a una responsabilidad ampliada. Por sí solos, los productos no proveen indicaciones acerca de si se lograrán los resultados ni, menos aún, si se crearán condiciones de auto-sustentabilidad, que es lo que en definitiva se pretende lograr: soluciones permanentes, cambios sustanciales, aplicaciones definitivas.

Estrechamente asociado a este punto, destacué el hecho de que, cualesquiera sean las dimensiones y mecanismos de la responsabilización, es preciso partir de alguna forma de planificación que defina con relativa precisión los objetivos, las metas y los recursos a emplear (Ramió, 1999). Este autor añade que “...para tener la seguridad de que los resultados se adecuan a los objetivos es necesario comprobar constantemente que todo se desarrolla según los planes y las previsiones; asegurarse, además de que los planes y las previsiones respondan en todo momento a la realidad en la que se actúa, intervenir en el caso que se produzca una desviación de la acción respecto de los objetivos y a los otros puntos de referencia fijados”.

Otro punto discutido partió del interrogante acerca de ante quién cabe rendir cuentas. Señalé, al respecto, que quienes tienen capacidad de ejercer la responsabilización por las actividades y resultados de la gestión pública, así como por los eventuales abusos de poder cometidos en ese proceso, son los

múltiples principales o “clientes” internos o externos al estado: los políticos electos, los superiores jerárquicos, las agencias gubernamentales de control, el parlamento, la justicia, los usuarios externos y la ciudadanía en general.

Las tendencias más recientes apuntan a discriminar entre los procesos de rendición de cuentas según las diversas problemáticas que involucra la actuación del estado y la multiplicidad de sus funciones, lo cual da lugar a que sus agencias sean un mosaico diferenciado (de Azevedo, 2002), que exigen un tratamiento de la responsabilización que tome en cuenta quiénes son los principales ante quiénes se rinde cuenta y cuál el tipo de responsabilidad exigida en cada caso. Así, por ejemplo, se hace referencia a la consideración especializada de la *accountability* en el proceso presupuestario, en el sistema escolar, en la administración financiera, o en las orientaciones hacia la reducción de la pobreza, la igualdad de género o la preservación del medio ambiente.

Como he señalado, los mecanismos de responsabilización son innumerables y día a día se agregan otros nuevos. En kaleidoscópica sucesión, se han diseñado y establecido, con suerte diversa, controles jerárquicos internos a la burocracia; controles de cuentas, de legalidad o judicial; el proceso legislativo de sanción de leyes, revisión de decretos presidenciales, interpelaciones y juicio político; el planeamiento estratégico y operativo, con fijación de metas e indicadores anuales y plurianuales, la evaluación de desempeño, la evaluación de programas, la gerencia por objetivos, el presupuesto por programas, los tableros de control, los contratos de gestión, la competencia entre unidades y agencias que brindan igual servicio y las cartas compromiso con el ciudadano; la elección popular, el plebiscito, la iniciativa popular, las audiencias públicas, la revocatoria de mandato, los recursos contra la administración; las encuestas de opinión y los mecanismos institucionalizados, con mayor o menor grado de formalización, como la Contraloría social, la Veeduría Ciudadana, los Comités de Vigilancia, el Defensor del Pueblo y otros.

Cada uno de estos mecanismos involucra a distintos principales y agentes, internos y externos al aparato estatal, que actúan desde diferentes poderes y con una muy variada capacidad para ejercer control o para sustraerse al mismo. También cada uno de ellos posee competencias y ámbitos específicos de actuación, siendo diferentes los alcances del control. En última instancia, la asimetría de información y el reducido grado de transparencia que presente la gestión, pueden llegar a desbaratar estos mecanismos de atribución de responsabilidades y de fijación de premios y castigos.

A este respecto, me permito una última reflexión. Los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilización. Si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resultará imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas. No podrá saberse qué insumos fueron asignados a qué responsables, cuáles fueron las actividades que se completaron ni, menos todavía, qué efectos se lograron a través de los productos obtenidos. Idealmente, estos sistemas no sólo deberían informar cuál fue el desempeño en el proceso de conversión de insumos en productos

(eficiencia), sino también de qué manera se convirtieron los productos en efectos o resultados inmediatos (efectividad), dimensión mucho más difícil de observar frente a la multidimensionalidad de la mayoría de las cuestiones de política pública (Norton y Elson, 2002).

No obstante, la dificultad no radica en la complejidad de la tecnología requerida, sino en la disposición cultural de los funcionarios -políticos y de carrera- para someterse voluntariamente a la lógica implacable de un sistema que, primero, registra los compromisos de logro de resultados mediante metas e indicadores más o menos precisos; luego, exige el seguimiento o monitoreo del cumplimiento de esas metas en tiempos predeterminados; y, finalmente, expone desnudamente si se lograron o no los resultados finales previstos. La filosofía de gobierno abierto multiplica hoy estas exigencias, en la medida en que los ciudadanos pasarían a cumplir un rol mucho más protagónico en todas estas instancias de la gestión pública.

La tecnología informática dispone hoy de la capacidad necesaria para planificar, programar, monitorear y evaluar resultados en prácticamente cualquier área de la gestión. En cambio, la cultura burocrática es mucho más reacia a aceptar que el desempeño quede expuesto de un modo tan objetivo y personalizado a la mirada inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados.

Por eso, los cambios culturales han quedado a la zaga de las innovaciones tecnológicas en esta materia. Por eso, también, han tenido que multiplicarse los controles y exigencias de rendición de cuentas, en sucesivos intentos por compensar esa renuencia a la responsabilidad. Una condición esencial de una cultura responsable es la lenta decantación en la conciencia de valores que alienten esa disposición ética. Los valores compartidos en este sentido ético, seguirán marcando la diferencia entre sociedades que basan la responsabilidad en mecanismos institucionales de responsabilización y sociedades que tienden a fundarla en la responsabilidad. Sólo la tecnología, unida a una firme y persistente voluntad política, podría contribuir a modificar esa cultura y cerrar la brecha.

## **Reflexiones finales**

La información constituye un insumo crítico en la implementación participativa de políticas, propia del gobierno abierto. En principio, una experiencia exitosa depende centralmente de que se haya determinado a tiempo cuán claros son los resultados y las metas a lograr por las partes y cuál es el conocimiento disponible acerca del problema y sus posibles soluciones. Al hacer referencia a información, corresponde distinguir entre datos, información y conocimiento: sólo la conversión de datos en información y de estos en conocimiento es capaz de generar los fundamentos técnicos y políticos para la elección de cursos de acción.

La información requerida debe guardar proporción con la dimensión del fenómeno que pretende ser abarcado o explicado mediante su acopio y sistematización. No se necesita conocer exhaustivamente los antecedentes de

una cuestión para poder actuar o tomar una decisión. Existe un “principio de ignorancia óptima” según el cual, saturado un cierto canal de comunicación, no vale la pena continuar cargándolo de datos. Lo que verdaderamente importa es que la información reunida y sistematizada sea relevante y suficiente para describir, explicar, anticipar o actuar sobre el fenómeno que demanda la atención.

Ahora bien, como los planos de participación de la ciudadanía, los tiempos de la gestión involucrados (planificación, ejecución, control), la naturaleza y envergadura de los actores y los resultados que se quiere alcanzar varían en cada caso, son igualmente múltiples y heterogéneas las fuentes de información y los canales de transmisión que pueden requerirse en la práctica.

Una característica típica de las fuentes de datos es que éstos casi nunca sirven en forma directa para dar cuenta de un resultado o generar piezas de información relevantes. Esta restricción ha llevado a que, crecientemente, se desarrollaran técnicas de *data mining* (o minería de datos), mediante las cuales pueden explorarse grandes bases de datos, de manera automática o semiautomática, a fin de hallar configuraciones, patrones repetitivos, tendencias o reglas que expliquen el comportamiento de los mismos en un determinado contexto. La minería de datos intenta hacer inteligible un gran repositorio de datos, para lo cual emplea técnicas estadísticas, *machine learning*, *data warehousing*, análisis de *clusters* y otros métodos que intersectan con la inteligencia artificial y las redes neuronales (Witten, Frank y Hall, 2011). Las aplicaciones prácticas de estas técnicas son todavía incipientes y, por lo general, se han orientado a la bioinformática, la genética, la medicina, la educación o la ingeniería eléctrica; a la detección de preferencias de los consumidores o al descubrimiento de violaciones a los derechos humanos a partir de registros legales fraudulentos o inválidos en agencias gubernamentales (v.g., cárceles, tribunales de justicia).

Por su carácter altamente especializado, la minería de datos es costosa, requiere procesar enormes cantidades de datos y, por lo tanto, debe ser llevada a cabo por alguien (una universidad, un think tank, un medio de prensa, una empresa especializada, una agencia gubernamental, una ONG) con la capacidad técnica para ello, aunque no necesariamente sea la que produzca o demande los datos. A menudo son verdaderos “intermediarios” que cumplen, precisamente, el rol de transformar datos en información e información en conocimiento. En tal sentido, pueden constituirse en aliados fundamentales de la ciudadanía, en la medida en que ésta no disponga de los medios técnicos o materiales necesarios para elaborar indicadores sobre logro de resultados, detectar patrones o efectuar mediciones.

Sin embargo, la información que producen estos intermediarios no siempre es veraz u objetiva. Los medios de prensa pueden estar subordinados a grupos económicos o a partidos políticos de determinado signo, por lo que sus análisis e informes pueden ser tendenciosos o sesgados. Las fundaciones y tanques de cerebros pueden responder a determinados intereses político-ideológicos. Buen número de centros de estudios vinculados a organizaciones corporativas, empresariales o sindicales, son creados por estas instituciones para

contrarrestar con estudios “propios”, propuestas legislativas o políticas públicas planteadas por organismos estatales. Inclusive, varios sistemas de minería de datos, destinados a combatir el terrorismo, debieron ser discontinuados en los Estados Unidos por violar la ética o la privacidad, aunque algunos continúan siendo financiados con otras denominaciones por distintas organizaciones. Por ello, del lado de los ciudadanos de a pie, estas circunstancias crean mayor conciencia sobre el propósito de la recolección de datos y su minería, el uso que se dará a los mismos, quién los procesará y utilizará, las condiciones de seguridad que rodea su acceso y, lo cual no es poco, de qué modo se actualizarán los datos.

El terreno de la producción de información es, por lo tanto, un campo de lucha por la apropiación de conocimiento que resulte verosímil y pueda ganar legitimidad ante la ciudadanía como expresión objetiva de una situación real. En tal sentido, resulta destacable el papel que en principio, podrían jugar las instituciones universitarias en la producción de investigaciones que, por desarrollarse en un contexto de mayor libertad académica y menores presiones externas, podrían garantizar una mayor objetividad, aún cuando su vinculación con la ciudadanía no haya sido hasta ahora muy relevante.

Conviene no perder de vista y reiterar que en este análisis no se está haciendo referencia a cualquier tipo de información, sino a aquella relativa a la gestión de políticas públicas. Y esta puede no necesariamente manifestarse bajo la forma de estudios, informes o análisis estadísticos. Un levantamiento popular, un paro general o una protesta localizada frente a una política estatal, pueden constituir manifestaciones inequívocas sobre el grado de rechazo de la ciudadanía a una toma de posición o un curso de acción del gobierno. Cuando la democracia está vigente, la ciudadanía suele hacer escuchar su voz a través de estas modalidades “informativas”. Es la exacta antítesis de lo que ocurre cuando impera el autoritarismo, en que la sistemática aplicación de la coerción acalla toda voz opositora y reduce así la eficacia retroalimentadora de la gestión pública que puede tener la ciudadanía a través de sus críticas. De este modo, como señalara Apter (1965), coerción e información funcionan en una relación inversa según la naturaleza del régimen político vigente.

En los ejemplos que acaban de plantearse, es indudablemente la sociedad la que genera la información. Pero no siempre es claro dónde está la fuente o quién es el destinatario de la misma. Consideremos una base de datos en la que se registran quejas de los ciudadanos sobre la prestación de algún servicio público. Esta base podría servir para que el organismo responsable diera respuesta puntual a cada denuncia (v.g., para solucionar el problema que originó la queja). Pero también podría servir para que el organismo clasificara y procesara los datos, de manera de brindar información sobre tipos de usuarios, motivos de las quejas, respuestas gubernamentales, etc. En este caso, ¿dónde estaría la fuente y quién sería el (los) destinatario(s)? La información reunida y clasificada puede tener una aplicación muy distinta a la que se genera al realizar la queja. Algo similar ocurre en las Audiencias Públicas, en que se registran posiciones de los ciudadanos y especialistas de la sociedad frente a una determinada cuestión problemática, las que una vez procesadas se convierten en información producida en la interacción estado-sociedad.

Por lo tanto, si la ciudadanía es fuente o destinataria de información para la implementación participativa de políticas parece no ser muy relevante. No sólo porque no siempre puede establecerse nítidamente quién la produce o aprovecha -y a veces ello ocurre en la propia interacción entre ciudadanía y estado-, sino también porque al “no tener dueño”, por así decir, puede perder valor como recurso de poder y, de este modo, puede reducir la asimetría en su posesión. Dicho de otro modo, la coproducción informativa podría contribuir a un acceso más equitativo a la información y a una aplicación más democrática en su utilización.

En otros casos, la información sobre resultados que elabora y difunde el gobierno, puede provocar fuerte escepticismo y controversia entre los observadores (v.g., los medios de opinión, los expertos, los ciudadanos). Por ejemplo, el presidente Bush publicó durante su gobierno los informes P.A.R.T., que establecían trimestralmente las mejoras producidas en la gestión de 26 agencias del gobierno federal, a las que se viene evaluando desde 2001 en cuanto a su capacidad para la gestión de personas, dinero, tecnología y programas, así como a su desempeño en la reducción de costos o la tercerización de servicios. Brevemente, según el scorecard del gobierno, de sólo el 15% del total de agencias o programas que en 2001 cumplía total o parcialmente las metas presidenciales, el porcentaje se había elevado a un 82% del total. Estos valores contrastaban fuertemente con los resultados que arrojaban otras fuentes, con la severa crisis que afrontaba el reemplazo de cuadros de agentes públicos en la administración federal y con el férreo control que parecía ejercer el Congreso de los Estados Unidos frente al pobre desempeño registrado por numerosas agencias.

En Oszlak (2006: 109) se señala al respecto:

“La retórica de la rendición de cuentas en el gobierno federal es un hecho generalizado, pero mucho de su real potencial está dirigido a denunciar el fraude, desperdicio, abuso y escándalo supuestamente existente, y no a generar resultados. Tanto el GPRA (que tuvo vigencia en tiempos de Clinton) como el P.A.R.T. han introducido mejoras en la medición y, sobre todo, han creado una cultura de la medición de efectos. Pero no ofrecen una base suficiente para contrastar los datos con indicadores de desempeño. Por otra parte, las agencias no utilizan la información para mejorar su gestión. Responden, sin duda, a una exigencia del Congreso o de la Casa Blanca, pero no por ello los gerentes cambian su forma tradicional de operar. El énfasis sigue puesto en el presupuesto, en los recortes del gasto y en la reducción del personal estatal, sin lograrse el objetivo de integrar el presupuesto con el desempeño. Integración en la que, por otra parte, el Congreso ha revelado escaso interés.

Este tipo de comprobaciones no opacan el hecho de que los avances hacia la sociedad de la información, han ampliado enormemente las posibilidades de generación de conocimiento en materia de gestión por resultados, tanto de la información que fluye desde el estado hacia la sociedad como de la que lo

hace en sentido inverso. Si desde la perspectiva de la relación “principal-agente” aceptamos que el estado es agente de la sociedad y esta su principal, corresponde que nos preguntemos qué debe conocer el principal y qué el agente. Si la pregunta la planteamos desde el enfoque del rol que la sociedad encomienda al estado, la respuesta debería apuntar a los resultados que derivan del desempeño de ese papel. Por lo tanto, el objeto de ese conocimiento debería ser la medida en que esos resultados, en última instancia, promueven o no el desarrollo integral de la sociedad, bajo condiciones de gobernabilidad y equidad.

Si bien esta respuesta es todavía vaga, nos señala la dirección de la búsqueda: el estado debe conocer si los objetivos que se propuso alcanzar en la gestión del desarrollo fueron efectivamente alcanzados porque, cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar -si ello fuera posible o deseable- a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente, entre ciudadanía y estado.

## **Bibliografía**

Apter, David (1965) **The Politics of Modernization**, Chicago and London: The University of Chicago Press.

Collier, David ; Levitsky Steven (1996). “Democracy ‘with adjectives’: Conceptual Innovation in Comparative Research”. Working Paper 230. August 1996.

Cunill Grau, Nuria (2008): “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en PNUD, **Contribuciones al Debate: Estado y Democracia de Ciudadanía en América Latina**, Ed. Myrsa, Lima.

Hirschman, Albert O. (1964): **Estudios sobre Política Económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)**, Madrid: Aguilar S.A. de Editores.

Ilchman, Warren (1984): “Administración Pública Comparativa y el `Sentido Común Académico””. En Oscar Oszlak (comp.), **Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos**, Buenos Aires: Paidós.

Kossick Jr., Robert M. (2004): “El rol de la tecnología de la información y de las comunicaciones en el fortalecimiento de la participación ciudadana y en la configuración de la democracia: la experiencia inicial de México”, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, N° 29, Caracas, Junio.

Lindberg, Staffan I. (2009): Mapping accountability: core concept and subtypes. **International Review of Administrative Sciences**. Lindberg University of Gothenburg, Sweden and University of Florida, USA 2009.

McCroskey, Chris / Netherland, Wynn (2013). "Case Study: tweet congress", in Lathrop, Daniel / Ruma, Laurel, eds. **Open Government: collaboration, transparency and participation**. O'Reilly, E-Book.

Norton, Andy; Elson, Diane (2002) "What's behind the budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process". Working Paper. Social Development Department at the Department for International Development. London

O' Donnell, Guillermo (1998). "Accountability Horizontal". En **Agora. Cuaderno de Estudios Políticos** N° 8. Año 4. Verano de 1998. Buenos Aires.

Olson, Mancur (1971): **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**, Harvard University Press: Cambridge, Mass.

Oszlak, Oscar (2006): **Gobernar el imperio: los tiempos de Bush**, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Oszlak, Oscar (1998): "El estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas", en **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Año 5, No. 11, Invierno 1998, Buenos Aires.

Pestoff, Victor (2006): "Citizens and coproduction of welfare services", **Public Management Review**, 8(4), 503- 519.

Ramió, Carles (1999). **Teoría de la Organización y Administración Pública. Temas de Gestión y Administración Pública**. Tecnos, UPF. Madrid.

Schacht, Sarah (2013), "Democracy, under everything", in Lathrop, Daniel / Ruma, Laurel, eds. **Open Government: collaboration, transparency and participation**. O'Reilly, E-Book.

Subirats, Joan (2013). "Preámbulo" en Andrés Hoffman, Alvaro Rodríguez Alujas y José Antobnio Bojórquez Pereznieta, **La Promesa del Gobierno Abierto**, E-book.

Tauberer, Joshua (2013). "Gov.Truck Us", in Lathrop, Daniel / Ruma, Laurel, eds. **Open Government: collaboration, transparency and participation**. O'Reilly, E-Book.

Tesoro, José Luís (2007): "El problemático desempeño del Gobierno Electrónico en países "en desarrollo, emergentes o en transición". En Greco, Mariano (Coord.) **Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003)**, Buenos Aires: SGP-INAP Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

United Nations E-Government Survey (2012): "Executive Summary", Available  
iin [http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-  
dpadm/unpan048579.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048579.pdf)

Vaillancourt, Y. (2009) "Social Economy in the co-Construction of public policy."  
Annals of Public and Cooperative Economics (80) 2, pp. 275-313. University of  
Quebec in Montreal, Canada

World Bank Institute (2012). [http://wbi.worldbank.org/wbi/content/supporting-  
open-governance](http://wbi.worldbank.org/wbi/content/supporting-open-governance)

## Referencia biográfica

PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; Dr. Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Director Maestría Administración Pública UBA, Investigador Superior CONICET, Ex Presidente de la Red INPAE (Inter American Network for Public Administration Education. Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial (Presidencia Alfonsín). Fundador y ex Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 1983-1994. Profesor Titular en Programas de Posgrado de las Universidades de San Andrés, FLACSO, Tres de Febrero, San Martín, Buenos Aires, Patagonia y otras. Obtuvo los siguientes premios y becas: UN, Peter Odegard Award, Tinker, Rockefeller, Guggenheim, Ford, CLAD, etc. Ganador del primer International Public Administration Award 2003 (American Society for Public Administration). Autor de “La Formación del Estado Argentino”, “Merecer la Ciudad: los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano”, “Proceso, Crisis y Transición Democrática”, “Estado y Sociedad: Nuevas Reglas de Juego”, “Teoría de la Burocracia Estatal: Ensayos Críticos” y más de 120 artículos, capítulos de libros, etc., publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia.

## Resumen de la ponencia

La filosofía del “gobierno abierto” parece abrirse camino en la gestión pública. Día a día un número creciente de países se suma a los que iniciaron este movimiento, atraídos por la experiencia del primer gobierno del presidente Obama.

Más allá de los alcances que cada gobierno pretenda darle a la implantación efectiva de los postulados de esta filosofía, no cabe duda que su valor retórico y simbólico es enorme y sirve, entre otras cosas, para mejorar la legitimidad de los gobernantes que abrazan esta causa. El *open government* es ya, tal vez por eso, una realidad palpable en gran número de países. Pero ¿en qué medida es posible que avance, se fortalezca y se naturalice como regla de funcionamiento de la relación gobierno-ciudadano?

El trabajo propone el término “estado abierto” como concepto más adecuado para expresar los alcances institucionales de una gobernanza abierta. Explora luego los supuestos sobre los que se funda esta nueva concepción sobre la gestión pública, analizando las transformaciones culturales y tecnológicas que exige, tanto en la organización y funcionamiento del estado como en la disposición de la ciudadanía a utilizar los canales de participación abiertos por el aparato estatal. En el contraste de estas exigencias con la gestión habitual de los gobiernos y con las dificultades para incentivar la participación ciudadana, pueden hallarse los verdaderos límites y desafíos para que el gobierno abierto se convierta en un nuevo paradigma de gestión pública y un decidido avance hacia una democracia deliberativa.