



Reseña del libro

Abrir el Estado: ¿Quién tiene la llave?

Oszlak, Oscar. (2025). *Abrir el Estado: ¿Quién tiene la llave?* Editorial Prometeo. ISBN: 978-931-6683-28-1.

Desde hace más de cincuenta años, Oscar Oszlak viene analizando la compleja relación entre el Estado y la sociedad en sus diferentes dimensiones. No se trata solamente de una cuestión científica, sino que a lo largo de su amplia carrera profesional pudo atravesar los diferentes laberintos que conforman el entramado de relaciones sociales que conforman esta relación, ejerciendo diferentes roles. Esto, a lo largo de tanto tiempo, enriqueció su mirada adoptando una perspectiva que ha logrado captar los cambios más significativos del vínculo.

Oscar Oszlak realizó su carrera de grado en la Facultad de Ciencias Económicas, donde se graduó como contador público, especializándose en temas impositivos. Esto le permitió ingresar en la Dirección General Impositiva (DGI), llevándolo a efectuar estudios de posgrado sobre la temática en la Universidad de Harvard. Con el golpe militar de la “Revolución Argentina” en 1966 se trasladó con su familia a los EE. EE. UU. para realizar su máster y doctorado en ciencia política en la Universidad de California en Berkeley. Como él mismo ha señalado en varias oportunidades, pasó de ser contador público a contador de lo público (Oszlak, 2015).

Pablo Bulcourf

Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

<https://orcid.org/0000-0002-4859-2194>

pablo_bulcourf@yahoo.com.ar

A su regreso a la Argentina, formó parte, junto a otros especialistas que habían realizado también sus posgrados en el exterior, del Centro de Investigación en Administración Pública (CIAP), dentro del Instituto Di Tella. En 1975, algunos de ellos, entre los que se encontraban Guillermo O'Donnell, Elizabeth Jelín, Horacio Boneo y Marcelo Cavarozzi, crearon el Centro de Estudios sobre Estado y Sociedad (CEDES). Esta institución se conformó como uno de los centros más relevantes de las ciencias sociales en América Latina. A pesar de la dictadura militar que se implantó con pocos meses de posterioridad, Oszlak y O'Donnell desarrollaron el *enfoque histórico-estructural*, uno de los aportes más originales de la ciencia política argentina al mundo, estableciendo un diálogo fecundo entre la producción regional y los grandes debates que se estaban produciendo en los países centrales. El impacto de estos especialistas fue tan amplio durante décadas que introdujeron el análisis de políticas de corte lassweliano en Latinoamérica sin perder su sentido crítico y reflexivo (Oszlak y O'Donnell, 2008; Bulcourf, 2023). En este contexto, se producirá uno de los textos más significativos de Oszlak: *La formación del Estado argentino*, obra que construye un puente entre la ciencia política y la historia. Desde su publicación original hasta la fecha ha habido dos ediciones y seis impresiones (Oszlak, 2024).

A comienzos de la democracia en el país, Oszlak ocupó varios cargos públicos y fue asesor del propio presidente Raúl Alfonsín. Entre sus actividades institucionales más destacadas se encuentran la creación de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires y la Sociedad Argentina de Análisis Político, de la que fue su primer presidente. Su experiencia como consultor internacional abarcó acciones en varios continentes trabajando en organizaciones como el BID, el PNUD y el CLAD. Entre 2016 y 2023, dirigió en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) la revista científica-académica *Estado Abierto*.

En plena pandemia del COVID-19, Oszlak reflexionó sobre la relevancia del factor tecnológico en el manejo de los grandes datos, presente en su libro *El Estado en la era exponencial*. Allí sostuvo:

La tecnología no es más que una herramienta que abre nuevas oportunidades para que los Estados adquieran mayor capacidad y sean más eficientes. Pero al amplificar de modo exponencial el poder de los datos, su impacto sobre el bienestar de las sociedades y sobre la naturaleza del régimen político pasa a depender del uso de ese poder. A lo largo de toda la historia de la humanidad, la coerción, el dinero o la ideología han sido empleados como instrumentos de

dominación y sojuzgamiento; hoy, la información —como recurso de poder— también puede serlo. En términos potenciales, la acelerada evolución de estas herramientas informativas hace posible utilizarlas —y ya hay suficiente evidencia de ello— para marginar poblaciones discriminadas en virtud de una “decisión logarítmica”, para “guiar” las decisiones de consumidores y votantes conociendo sus gustos y preferencias, o para perseguir y encarcelar a opositores políticos (Oszlak, 2020, p. 239).

Como se desprende de esta obra, el estudio de las nuevas tecnologías y de la utilización de los macrodatos es una problemática que trabajó Oszlak en su vínculo con la gestión pública dentro del contexto de la “era exponencial”, que reconfigura de forma exponencial los alcances potenciales de estos recursos.

El libro *Abrir el Estado, ¿quién tiene la llave?*, está estructurado con un prólogo y cinco capítulos, el último siendo similar a un epílogo. El primero, confeccionado por Joan Subirats, catedrático en la Universidad de Barcelona, que ejerció también varios cargos públicos en su país, entre ellos el Ministerio de Universidades español; y fue también uno de los principales referentes del campo de la administración y las políticas públicas en Iberoamérica. Este capítulo está centrado en el desarrollo de la concepción histórica del “gobierno abierto” y el “Estado abierto”, del cual nuestro autor fue creador en 2013 durante el *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, realizado en la ciudad de Montevideo.

El primer concepto tuvo su origen en 2009, cuando asumió la presidencia de los EE. UU. Barack Obama, orientando su gestión hacia construir un gobierno abierto, participativo y colaborativo, así surgió la concepción de *open government*. Esta concepción sobre la forma de gobernar modifica el vínculo entre la toma de decisiones de última instancia y la ciudadanía. Si bien no podríamos establecer una correlación directa, estas nuevas tecnologías (TIC) pueden facilitar instrumentalmente las posibilidades reales de una implementación efectiva.

El concepto de “estado abierto”, del cual el propio Oszlak fue uno de sus principales promotores, pretende ir más allá de las acciones del poder ejecutivo y se extiende hacia el legislativo y el judicial en un sentido funcional. A su vez, expresa una ampliación conceptual en sentido territorial, ya que se extiende hacia las unidades subnacionales, ya sean “estados” dentro de un país, provincias o municipios. Poco a poco estas ideas han ido ganando terreno no solo desde un plano analítico, sino principalmente en un



conjunto de medidas tomadas por los propios Estados-nación y por organismos internacionales, fomentando su implementación efectiva en diferentes áreas de gobierno. La visión de Oszlak sobre el concepto va más allá de una cuestión aditiva, expresándolo de la siguiente manera:

Pero en mi interpretación, el Estado abierto no es simplemente la suma de gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta, para nombrar los términos más habituales. Concebirlo así reduciría el concepto a un agregado institucional que, si bien comparte una filosofía similar, pierde de vista el compromiso común y la vigilancia mutua que hacen la esencia de la división de poderes en una democracia. Además, dejaría fuera otras instancias institucionales extra o paraestatales que también deberían transparentar su gestión, en la medida en que utilizan recursos públicos o subsidios estatales, como en los casos de sociedades con participación estatal, emprendimientos público-privados, fundaciones, beneficiarios de regímenes de promoción, servicios públicos subsidiados y similares. Definitivamente, el “todo” del Estado abierto es más que la suma de las “partes” (43).

El segundo capítulo está centrado en el análisis de los supuestos del gobierno abierto y el dilema que presenta en aspectos que consideramos fundamentales para una implementación efectiva de sus prácticas. ¿Qué sucede cuando desde el gobierno no se interpretan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía? ¿Coincide el sentido de las políticas públicas con los valores e intereses de estos ciudadanos? O también pueden plantearse desde el otro punto de vista: ¿qué pasa cuando la ciudadanía no participa, no se ve interesada en las decisiones políticas? ¿Qué sucede cuando existe una gran diferencia de información?

Esto plantea parte del dilema “principal-agente”, mostrando la compleja trama de relaciones entre gobernantes y gobernados, tomando también el papel de las burocracias y el manejo efectivo de información legible por las personas de a pie. El capítulo también analiza la *Open Government Partnership* (OGP), integrada hoy por 75 países y 150 gobiernos subnacionales.

El vínculo entre el régimen político y la gestión pública bajo las condiciones del Estado abierto es analizado en el tercer capítulo. Aquí podemos ver la relación entre los procesos de democratización y las políticas públicas, donde la propia acción ciudadana debería tomar un papel central en democracias que propician los mecanismos del Estado abier-

to. Esto nos lleva a centrarnos de manera innovadora en las formas de implementación de las políticas públicas dentro del propio ciclo. Aquí, los sectores sociales y la ciudadanía en su conjunto no solo son actores de las demandas y entrada en agenda de los problemas públicos, sino que recorren todo el proceso, para lo cual disponer de información fluida es algo fundamental. Por esta razón, el déficit en el proceso es algo que debe ser atendido en toda la gestión de políticas públicas. Es así como el control y la evaluación no son solo una cuestión de los agentes gubernamentales. Una pregunta se instala como prioritaria: ¿cómo debería ser el diseño institucional de un Estado abierto?

El cuarto capítulo está centrado en lo que sucede en los parlamentos y en la justicia en materia de Estado abierto, un tema central que expresa la amplitud de este concepto y su correlación con los umbrales de la democratización. Es una temática muy relevante en algunas regiones como América Latina, donde la justicia es tan cuestionada y sus procesos internos desconocidos, lo que genera una mayor opacidad a la ciudadanía. Sin lugar a dudas, aquí encontramos una deficiencia muy amplia que genera una limitación efectiva hacia la consolidación del Estado abierto en su sentido más amplio.

En el último capítulo, Oszlak nos ofrece también elementos para poder evaluar las implicaciones y alcances de las políticas tendientes a la paulatina implementación de un Estado abierto, advirtiéndolo sobre la amplitud y diversidad de aspectos y la complejidad variada de actores y metas a lograr. Esto nos plantea el dilema que expresa nuestra obra desde su título, lo que se expresa en las palabras del autor de esta forma:

Otra conclusión que podemos extraer de nuestro análisis es que el problema de la apertura del Estado no consiste únicamente en descubrir quién tiene la llave para abrirlo. El problema real es que son muchas las cerraduras y cerrojos que requieren ser abiertos. No existe una única llave ni un solo cerrajero. Todavía son pocos, más allá de la retórica, los que desde el propio aparato estatal están dispuestos a romper los candados. Y desde la ciudadanía no existe una vocación sostenida por desempeñar el legítimo rol que le cabe como custodio de los custodios. En definitiva, dependerá de que se multipliquen los cerrajeros dispuestos a abrir las puertas del Estado (185).

Hemos intentado presentar el libro *Abrir el Estado, ¿Quién tiene la llave?*, engarzado en una de las trayectorias intelectuales más destacadas del campo de la administración y las políticas públicas, quien durante más de cincuenta años ha trabajado incansablemente por comprender la compleja trama de relaciones entre el Estado y la sociedad. Su obra



ha trascendido tanto a la Argentina como al resto de América Latina, lo que le valió, entre otras distinciones, el otorgamiento del *Public Administration Award* en 2003 por parte de la *American Society for Public Administration* (ASPA), y posteriormente el *Transition and Development Economies Award* en 2021 por parte de la *International Public Policy Association* (IPPA). En 2023 fue galardonado con la máxima distinción que otorga el Estado argentino a sus investigadores: la distinción de investigador de la Nación argentina, siendo esta la primera vez que se le otorgó a alguien proveniente del campo de las ciencias sociales. Un año después, la *Latin American Studies Association* lo premió con el *Guillermo O'Donnell Democracy Award and Lectureship*. ¿Por qué mencionar esta serie de reconocimientos? Es sencillo: expresa la enorme repercusión de una obra que va más allá de la medición temporal del impacto de un trabajo específico y refleja la minuciosa construcción del prestigio. Oszlak suele comentar en sus numerosas charlas y encuentros con jóvenes que en su primera etapa se dedicó a estudiar el pasado, después el presente y ahora, a su avanzada edad, el futuro. Esto lo vemos en sus últimos trabajos, de los cuales este libro sintetiza una temática abordada en los últimos 15 años, sin dejar de sostener una mirada crítica y reflexiva, como nos comenta Joan Subirats en el prólogo:

En definitiva, en su obra Oszlak no es ingenuamente optimista ni tampoco acrítico. La perspectiva desde la que analiza el tema reconoce los avances y el potencial del gobierno abierto, pero no oculta sus límites reales. La distancia existente entre discurso y práctica, y la necesidad de seguir trabajando en un enfoque crítico y realista para evaluar su impacto. En su análisis encontramos tanto esperanza en la necesaria transformación como advertencias sobre la complejidad y las resistencias estructurales que enfrenta el tema. Más allá de la retórica, Oszlak, con su mirada lúcida, nos advierte de los límites y potencialidades que hemos de tener en cuenta para conseguir que podamos acercarnos a “tener la llave” del Estado contemporáneo (11).

La mayoría de los libros no serían posibles sin las editoriales y las librerías que se encargan de producirlos, distribuirlos y hacer de ellos una empresa cultural. La Editorial Prometeo ha hecho un enorme esfuerzo para dar cabida a las publicaciones del ámbito de las humanidades y las ciencias sociales. En lo que nos concierne, ha reeditado y editado gran parte de la obra de Guillermo O'Donnell y, más recientemente, de Oscar Oszlak; esto ha permitido la preservación y llegada a las nuevas generaciones del *enfoque histórico-estructural* y las obras posteriores de sus creadores.

Queda invitarlos a la aventura intelectual de indagar sobre nuestro futuro de la mano de uno de sus analistas más profundos, como nos diría Antonio Gramsci, combinando cierto pesimismo de la inteligencia con el optimismo de la voluntad.

Referencias bibliográficas

- Avr Bulcourf, P. (2023). Policy analysis in private research centers: The Center of the Study of State and Society and its production on state and public policies in Argentina. En N. Cardozo y P. Bulcourf (Eds.), *Policy Press and Bristol University Press* (pp. 259–275). London: Policy Press.
- Oszlak, O. (2015). De contador público a contador de lo público. *Ciencia e Investigación. Reseñas*, 3(1), 32–49.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP-CLAD-CEDES.
- Oszlak, O. (2024). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (2008). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555–578). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Cómo citar este texto:

Bulcourf, P. (2025). Reseña del libro: *Abrir el Estado: ¿Quién tiene la llave?*, O. Oszlak, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (Edición Especial 2025-1), 109–115. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.nee1.a507>

