

Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana

Oscar Oszlak

Oscar Oszlak

Doctor en Ciencia Política y Máster en Administración Pública por la University of California (UC) Berkeley, doctor en Economía y Contador Público Nacional por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y graduado del International Tax Program de la Harvard Law School. Fue director de la Maestría en Administración Pública de la UBA, presidente de la Inter American Network for Public Administration Education (INPAE), subsecretario de Reforma Administrativa y asesor presidencial durante la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín. También es fundador y expresidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Profesor consulto de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y profesor titular de posgrado en la UBA, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), la Universidad de San Andrés, FLACSO y la Universidad Nacional de San Martín. Obtuvo premios y becas de UN, Peter Odegard Award, Tinker, Rockefeller, Guggenheim, Ford, CLAD, etc. Fue ganador del primer International Public Administration Award de la American Society for Public Administration en 2003. Es autor de numerosos artículos y capítulos de libros publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia. Actualmente se desempeña como investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e investigador titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
Sánchez de Bustamante 27, 1173 Buenos Aires, Argentina
E-mail: oszlak@cedes.org
Página web: <http://www.oscaroszlak.org.ar>

Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana*

Como en el resto del mundo, los Estados de América Latina están impulsando desde hace una década, diversas iniciativas en materia de “gobierno abierto” que, más recientemente, alcanzaron a parlamentos y cortes de justicia en una transición hacia un “Estado abierto”. Este trabajo reflexiona sobre las perspectivas de que el Estado abierto llegue a ser el paradigma dominante de la gobernanza pública en los países de la región, en una época en que el cambio exponencial que caracteriza a las tecnologías de la 4.ª Revolución Industrial, plantea novedosos y complejos desafíos a la gestión estatal. Para ello, se ubica el surgimiento del gobierno abierto en la secuencia histórica de los sucesivos paradigmas que han dominado el campo de la gestión pública, a fin de establecer cuánto de continuidad o de ruptura supuso su aparición con respecto a sus predecesores. Luego, se examinan los supuestos y desafíos que implica la adopción de sus principios, así como las modalidades que asume su aplicación. Finalmente, se especula sobre las perspectivas de que el gobierno o Estado abierto se convierta en la antesala de una modalidad de gobernar propia de una democracia deliberativa.

Palabras clave: Estado; Teoría del Estado; Gobierno Abierto; Gestión Pública; Perspectivas; América Latina

Perspectives of the Open State in the Exponential Era, in Light of the Latin American Experience

As in the rest of the world, during the last decade Latin American States have been promoting various initiatives of “open government”, which recently reached parliaments and the courts, in a transition to an “open State”. This article reflects upon the prospects of these management philosophies becoming dominant paradigms of public governance in the region, in times of exponential changes characterizing the 4th Industrial Revolution, which pose new and complex challenges to state management. The emergence of open government is placed within the historical sequence of the successive paradigms that have dominated the field of public management, in order to find out the degree of continuity or rupture it implied vis-à-vis its predecessors. Then, it is examined the assumptions and challenges implicit in the adoption of its principles, as well as their modes of application. Finally, it is speculated about the perspectives of open government or open State becoming the threshold of typical way of governance of a deliberative democracy.

Recibido: 01-02-2022. Aceptado: 20-02-2022.

* Versión ampliada de la Conferencia Magistral dictada durante el XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bogotá, Colombia, del 23 al 26 de noviembre de 2021.

Key words: State; State Theory; Open Government; Public Management; Perspectives; Latin America

Introducción

Al parecer, el mundo está atravesando una época de apertura institucional inédita. *Open is beautiful* se estaría convirtiendo en un novedoso eslogan, como lo fueron en su momento *black is beautiful*, *small is beautiful* o *slow is beautiful* (Oszlak, 2012). El adjetivo abierto califica hoy a toda clase de objetos e instituciones. Además de “datos abiertos” y “gobierno abierto” se han difundido, entre otros, los términos parlamento abierto, justicia abierta, democracia abierta, ciudades abiertas, universidades abiertas, servicios públicos abiertos e innovación abierta. En dos palabras, sociedades abiertas. Definitivamente, el culto a la apertura parece haberse instalado en el discurso político, reivindicando el derecho ciudadano a la información sobre los asuntos públicos, paso ineludible en el tránsito hacia una democracia deliberativa.

Esto ocurrió, en efecto, con el polisémico término “gobierno abierto”, al que se identifica alternativamente como nuevo paradigma, modelo o filosofía de gobernanza pública. Como no mucho antes se había puesto de moda el término “gobierno electrónico”, numerosos autores llenaron infinidad de páginas para distinguir y conceptualizar uno y otro término. Más recientemente le llegó el turno a un nuevo integrante de este subuniverso conceptual: el “Estado abierto”, al que se hará referencia más adelante.

Como en el resto del mundo, desde hace una década los Estados de América Latina están impulsando diversas iniciativas en materia de “gobierno abierto” y, más recientemente, de “Estado abierto”. Este trabajo se propone reflexionar sobre las perspectivas de que estos lleguen a ser los paradigmas dominantes de la gobernanza pública en los países de la región. Especialmente en una época en la que el cambio exponencial, que caracteriza a las tecnologías de la 4.^a Revolución Industrial, plantea novedosos y complejos desafíos a la gestión estatal.

Para ello, primero se ubicará el surgimiento del gobierno abierto en la secuencia histórica de los sucesivos paradigmas que han dominado el campo de la gestión pública, a fin de establecer cuánto de continuidad o de ruptura supuso su aparición con respecto a sus predecesores. Luego, se analizarán los supuestos y desafíos que implica la adopción de sus principios, así como las modalidades que

Desde esta óptica todo cambio, toda reforma, se vive como novedad, aún cuando el pasado haya conocido experiencias semejantes que pudieron haberse frustrado o dado lugar a otros procesos de transformación.

asume su aplicación. Después, se referirá la novedad que introduce la extensión de los principios del gobierno abierto a otras instancias estatales, para, finalmente, especular sobre las perspectivas de que el gobierno o Estado abierto no sea solamente un desiderátum de la academia y se convierta, irreversiblemente, en la antesala de una modalidad de gobernar propia de una democracia deliberativa.

Paradigmas dominantes

Cada generación vive su tiempo histórico como una etapa única e irrepetible. Del pasado rescata a veces personajes o eventos para marcar ciertas continuidades históricas, pero en su mirada hacia ese tiempo pretérito predomina casi siempre una actitud de ruptura y diferenciación. Con ello, tal vez, se pretende marcar una voluntad de progreso y superación, colocando una bisagra entre dos tiempos que une y separa a la vez.

Desde esta óptica todo cambio, toda reforma, se vive como novedad, aún cuando el pasado haya conocido experiencias semejantes que pudieron haberse frustrado o dado lugar a otros procesos de transformación. Solo el observador futuro se encontrará en la privilegiada posición de establecer, a posteriori, continuidades o rupturas históricas, por más que los actores de cada tiempo sean conscientes de su protagonismo como agentes de cambio.

Hace dos décadas, en el campo de las transformaciones del Estado, se hacía referencia a la irrupción de la Nueva Gerencia Pública y a las reformas de segunda generación. Con ello se reconocía implícitamente que había existido previamente tanto una gerencia pública vieja y diferente, como una primera generación de reformas, de la que la segunda sería su correlato, continuación o culminación. La referencia también recortaba un período histórico en el que parecería que nada había existido antes de la primera reforma ni nada sería necesario después de la segunda, aunque se siguieron numerando y se llegó a hablar de una tercera reforma.

Este tipo de visiones pretende establecer una secuencia inevitable, que se explica por una suerte de determinismo histórico según el cual la lógica del proceso de transformación estatal debe ajustarse a un curso lineal y predeterminado. Una tendencia muy similar a la vieja idea de que la modernización y el desarrollo progresan según etapas prefijadas. Tal vez se olvida que hubo un extenso período en América Latina donde se hablaba de "reforma administrativa". Y que a fines de la década de los 60, los maestros

de este campo del conocimiento se reunían en Minnowbrook para declarar el nacimiento de lo que denominaron *New Public Administration* (NPA).

La pregunta, en el fondo, es ¿qué hay de nuevo y que hay de viejo en el campo de la administración, la gestión, la gerencia o los asuntos públicos? ¿Qué hay de común y qué hay de diferente en los países de América Latina?

No hay duda de que el rol del Estado ha sido materia de fuerte controversia desde la formación misma del Estado moderno. Estado, mercado y sociedad civil han sido históricamente instancias y actores en los que se depositó, alternativamente, la responsabilidad de decidir las opciones más convenientes para alcanzar esa utopía que toda sociedad busca. En un tiempo pretérito se llamó “bienestar general” o “felicidad pública” y hoy, en algunos países andinos, se denomina “buen vivir”.

En sociedades capitalistas, como las que habita prácticamente toda la humanidad, el Estado, como responsable de su reproducción, intenta en todas partes resolver el a veces contradictorio desafío de asegurar la gobernabilidad, el desarrollo y la distribución equitativa del excedente social. A veces se considera que ese papel debe ser cumplido por la mano invisible del mercado. E incluso, corrientes anarquistas pretenden que sea la propia sociedad la que asuma ese rol. Esto tal vez explica, en parte, la aparición de fórmulas que plantean que debería existir tanto **más** Estado como sea necesario, pero a la vez, tanto **menos** Estado como sea posible, dejando una absoluta indeterminación.

Hasta cierto punto, los paradigmas más representativos que ha identificado la literatura con relación al Estado, han tendido a enfatizar el protagonismo relativo de esas tres instancias -Estado, mercado y sociedad civil- en la resolución de las cuestiones de la agenda social. El modelo weberiano está claramente asociado a una concepción Estado-céntrica, del mismo modo en que la NGP está asociada a una visión mercado-céntrica y la filosofía del *Open Government*, que se podría considerar socio-céntrica, tiende a destacar el protagónico rol de la ciudadanía y la sociedad civil.

Tal vez no se aprecia suficientemente el hecho de que estos paradigmas colocan el acento en el depositario de la responsabilidad de gestionar lo público, más que en la manera de hacerlo. Claro, quienes promueven el protagonismo de uno u otro actor no son neutrales en sus preferencias. Hace más de 40 años, se señaló que hablar del rol

La hipótesis que se desarrollará en esta presentación es que los modelos y paradigmas han exagerado demasiado el alcance de las reformas, acentuando más sus aspectos discursivos que sus realizaciones concretas.

del Estado implica, en realidad, reconocer la existencia de tres roles diferentes puestos respectivamente al servicio del interés general de la sociedad, de los intereses de los sectores económicamente dominantes o de los intereses de los propios burócratas (Oszlak, 1977). No es casual, entonces, que el péndulo se desplace históricamente de uno a otro ámbito en función de la correlación de fuerzas políticas en cada coyuntura.

La preponderancia de uno u otro protagonista en cada momento, determinará en buena medida la orientación -y beneficiarios- de las políticas públicas que cada régimen promueva. Y en cierto modo, las taxonomías, enfoques o paradigmas que han desarrollado los estudios sobre administración pública, tendieron a destacar esas divergentes orientaciones. Así, el Estado se ha ido y ha regresado una y otra vez en función de estas cambiantes tendencias en las coaliciones políticas dominantes, en sus ideologías y en el rol que cada una le ha asignado. Pero ¿cuánto se ha transformado su organización y funcionamiento? ¿En qué medida la gestión pública ha modificado profundamente sus normas, estructuras y comportamientos? ¿Cuánto de continuidad y cuánto de cambio se ha producido verdaderamente? La hipótesis que se desarrollará en esta presentación es que los modelos y paradigmas han exagerado demasiado el alcance de las reformas, acentuando más sus aspectos discursivos que sus realizaciones concretas.

Los anuncios periódicos de reformas novedosas, y a veces masivas, pueden ser observados como hitos o promontorios, como momentos de condensación y aceleración, a lo largo de un proceso de cambio lento e incremental. Más allá de sus impactos y consecuencias inmediatas, cabe destacar el valor retórico y simbólico de esos afanes reformistas, en tanto expresan una voluntad transformadora de la sociedad y del Estado.

Al respecto, March y Olsen (1983), luego de analizar la historia de las reformas administrativas llevadas a cabo en los Estados Unidos durante buena parte del siglo XX, llegan a la conclusión de que el balance no resulta alentador o, al menos, registra cambios muy por debajo de las expectativas inicialmente planteadas en cada experiencia. No obstante, estos autores subrayan que la intención manifiesta y el propio mensaje constituyen valores que la ciudadanía aprecia y afirman en tal sentido que un presidente de la nación podría ser criticado más por lo que no dice que por lo que no hace en esta materia.

La Conferencia de Minnowbrook fue, al menos en el terreno del discurso académico, la primera ruptura importante respecto de las corrientes que, genéricamente, caben bajo lo que se podría denominar Administración Pública Tradicional. Realizada en 1968 en la Universidad de Syracuse, se desarrolló allí una nueva perspectiva sobre este campo académico, conocida como la “perspectiva de Minnowbrook” (Marini, 1971)¹.

La primera Conferencia Minnowbrook tuvo la influencia intelectual de Dwight Waldo, figura líder en el campo de la administración pública (Waldo, 1984). Era una época de fuertes conflictos sociales en los Estados Unidos, guerras exteriores, movimientos estudiantiles y cuestionamientos políticos. Waldo invitó a jóvenes colegas de todo el mundo, todos ellos menores de 35 años, a reflexionar sobre el presente y el futuro de la administración pública, promoviendo un movimiento renovador que se denominó *New Public Administration* (NPA). En líneas generales, se trató de un movimiento antipositivista, antitecnicista y antijerárquico, que reaccionaba contra la administración pública tradicional. En este contexto, Waldo consideraba que ni el estudio ni la práctica de la administración pública respondían adecuadamente a las condiciones de un mundo cada vez más complejo y conflictivo. Sus críticos lo describieron como un movimiento radical en su vocabulario y conservador en las tecnologías que proponía, como un cruel recordatorio de la brecha existente en este campo entre aspiraciones y desempeño -que no es otra cosa que lo que los académicos vienen haciendo desde hace décadas. Si bien Minnowbrook propuso como solución las denominadas 4 D - Descentralización, Desburocratización, Delegación y Democratización-, sus críticos objetaron el hecho de no haber explicitado nunca cuánto de cada D hacía falta.

Sin embargo, deben rescatarse como reacciones al cuerpo teórico preexistente su énfasis en tornar a la administración más pública y menos genérica, más prescriptiva y menos descriptiva, más orientada al cliente o ciudadano y menos orientada a las instituciones, más normativa y menos neutral, pero no por todo esto menos científica.

La segunda conferencia de Minnowbrook, celebrada en 1988, coincidió con una época en que se habían producido importantes cambios en el rol del Estado y el papel del mercado, evidenciados en los procesos de privatización, tercerización, reducción del aparato estatal y protagonismo de organizaciones sociales de base. Se reiteraron debates mantenidos veinte años antes en temas de equidad social,

ética, liderazgo y rendición de cuentas. Se reconoció la continuidad del debate entre enfoques normativos y conductistas en la gestión pública. Se puso el acento en la diversidad y mayor complejidad social, en términos étnicos y de género. Se criticó el etnocentrismo y parroquialismo de la disciplina y la falta de enfoques interdisciplinarios. Se enfatizó la necesidad de reformar los sistemas de servicio civil y se comenzó a debatir acerca de cuestiones tecnológicas tales como inteligencia artificial y sistemas expertos.

Pero, en cambio, no se discutió acerca de lo que los gobiernos deben hacer. De algún modo, quedó en evidencia que la dicotomía política-administración, atacada en Minnowbrook I, todavía gozaba de buena salud. No estuvieron ausentes de las deliberaciones las tensiones entre capitalismo y democracia, pero existió consenso en que la administración pública puede aprender tanto de las técnicas de gestión gubernamentales como de las del sector privado. Se aceptó tácitamente la privatización, pero se manifestaron fuertes críticas al mundo de los negocios y la empresa privada. Y naturalmente, se plantearon temas críticos de políticas públicas, en materia de SIDA, residuos nucleares, déficit fiscal y de balanza comercial, medio ambiente, etc.

Para H. George Frederickson (1988), inspirador de Minnowbrook II, la nueva administración pública debía conducir a la creación de un Estado más centrado en el ciudadano, más normativo, prescriptivo y científico. A un Estado que respondiera mejor a las demandas sociales, que empleara funcionarios entusiastas y comprometidos en el desarrollo de la igualdad social.

El movimiento rechazó la dicotomía política-administración y la imparcialidad del Estado, colocando el énfasis en la orientación hacia objetivos en lugar de procesos. Importaba lograr los objetivos, sin perjuicio de que los medios variaran, aunque observando siempre normas éticas. Valores como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y expansión de la responsabilidad, la desburocratización, el proceso decisorio democrático y la descentralización, fueron especialmente destacados. En su visión, la nueva administración pública exigía un funcionario proactivo, inspirado en la ética social, que reemplazara al tradicional burócrata impersonal y supuestamente neutral.

El surgimiento del *New Public Management* (NPM o Nueva Gestión Pública) coincide con el auge del neoliberalismo en Estados Unidos e Inglaterra, el Consenso de Washington, la primacía de la econo-

mía de mercado y la creencia de que el Estado era el responsable de la década perdida de los 80. Denominado “managerialismo” por Pollitt (1993), NPM por Hood (1991) o paradigma posburocrático por Barzelay y Babak (1992), su concepción privatista y mercado-céntrica condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, *downsizing*, desregulación, desburocratización, tercerización y otras orientaciones tendientes a la reducción de la intervención estatal. Se enfatizó la medición y estandarización de productos y resultados; se priorizó el diseño de estructuras más autónomas, chatas y especializadas; se hicieron más borrosas las fronteras entre los sectores público y privado; y se entronizaron los valores de la eficiencia y el individualismo por encima de los valores de equidad y seguridad.

El enfoque de “Estado empresarial” (*entrepreneurial government*), resultante de la filosofía de la “reinención del gobierno”, surgió poco después y guarda estrechos vínculos con el NPM. El vicepresidente Al Gore, responsable del National Performance Review que explicitó sus objetivos, señaló que la cuestión central enfrentada por su administración no era lo que el gobierno **hace**, sino **cómo** lo hace. Por lo que resultaba necesario reinventar un gobierno que tuviera un mejor desempeño a un costo más bajo. Se requerían métodos empresariales para resolver los problemas de gestión, para lo cual el gobierno debía reducir su distancia con el sector privado. La pregunta, según sus inspiradores Osborne y Gaebler (1994), era cómo cambiar un sistema burocrático por uno empresarial para que sea catalítico, competitivo, guiado por una misión, por una visión empresarial, orientado hacia el mercado y los ciudadanos-clientes, descentralizado y adueñado por la comunidad.

Frederickson (1996) ha comparado los valores del *reinventing government* (y, en cierto modo, del NPM) con el NPA, señalando el énfasis de los primeros en la elección individual, la motivación, la competencia y la atención al mercado como modelo de acción para el gobierno, mientras que el NPA le otorga importancia a los mecanismos humanos y democráticos de gobierno, la vigencia de valores de mérito profesional en la gestión y la equidad social. Y mientras el NPA fue un movimiento originado al interior de la administración pública, el NPM y la reinención del gobierno se originaron desde fuera del Estado. Según Denhardt (2000a), NPM y *reinventing government* debilitan la gobernanza democrática, la ciudadanía y el interés público. Crean una nueva tradición, pero no instalan nuevos cimientos en el campo de la gestión pública, sino que se construyen sobre la lógica del sector privado y la demonización de la lógica estatal.

Sin embargo, estos modelos no han agotado la imaginación de los estudiosos. Existen numerosos rótulos con los que se ha pretendido mostrar otras rupturas paradigmáticas posteriores a la caída en descrédito del NPM. Entre ellos, el enfoque del “buen gobierno” o “buena gobernanza”, término introducido por el Banco Mundial y el FMI. Estos organismos supeditaron, en cierto modo, el otorgamiento de créditos al cumplimiento de condicionalidades impuestas a los países para considerar su eventual financiamiento. Si bien existe controversia sobre el sentido preciso del término “gobernanza”, hay acuerdo en referirlo al proceso a través del cual un gobierno implementa sus decisiones, lo que no varía si su jurisdicción es nacional, regional o local. Desde la perspectiva del Banco Mundial “buena gobernanza” supone una burocracia transparente, imbuida de un *ethos* profesional, brazo ejecutivo de un gobierno que responde por sus acciones. Además, un gobierno justo, equitativo, democrático y participativo, eficiente, basado en el imperio de la ley y con una visión estratégica. En este enfoque es menor la preocupación por los aspectos técnicos de la gestión, que admiten enfoques más contingentes.

A partir de aquí se bifurcan otros modelos e interpretaciones posibles. Por ejemplo, el enfoque de gobierno electrónico (o e-gobierno), que pone el acento en la aplicación de las TIC al servicio de la relación entre gobierno y ciudadanía. Este es, tal vez, el campo de la gestión que ha visto mayores transformaciones en comparación con aspectos relativos a los modelos organizativos, procesos de gestión, carrera funcional u otros. El gobierno electrónico facilitó el acceso ciudadano a los servicios públicos y aceleró los trámites y tiempos de la decisión, además de mejorar la calidad de los servicios y el uso potencial de los mecanismos de rendición de cuentas. También despertó inquietudes acerca de la privacidad de la información e incrementó la demanda ciudadana por mayor apertura de los repositorios de datos gubernamentales.

Se ha planteado asimismo el presunto surgimiento de un enfoque de servicio público (o *public services approach*), descrito por autores como Perry (2007), Denhardt (2000b) o Light (1999). Según estos autores, este enfoque se inspira en la teoría política democrática y en diversas aproximaciones desde el *Management* y el diseño organizacional. También responde a tradiciones más humanistas de la administración pública, que enfatizan las nociones de interés público y derechos civiles.

Parece vislumbrarse un nuevo enfoque que pone el acento en las posibilidades de una comunicación, diálogo y colaboración de doble vía entre ciudadanía y gobierno, posibilitados por la disponibilidad de tecnologías web.

A partir del gobierno del presidente Obama y la creación del *Open Government Partnership*, parece vislumbrarse un nuevo enfoque que pone el acento en las posibilidades de una comunicación, diálogo y colaboración de doble vía entre ciudadanía y gobierno, posibilitados por la disponibilidad de tecnologías web 2.0 que crean potencialmente nuevas perspectivas para que la sociedad civil participe, frente al Estado, en el triple rol de codecisor de políticas, coproductor de bienes y servicios y contralor de la gestión pública. Por supuesto, entre las promesas del gobierno abierto y sus realizaciones concretas media todavía una distancia considerable (Oszlak, 2013a).

Sea que se adopte o no esta supuesta secuencia paradigmática, queda preguntarse qué cambió efectivamente en la administración pública cuando en realidad, tal vez con excepción del *New Public Management*, ninguno de los otros modelos ha llegado a tener vigencia efectiva en el sector público de los países latinoamericanos. El recordado Joan Prats i Catalá (1998) señaló más de una vez que el poderoso modelo weberiano no llegó a implantarse casi en ninguna parte, y menos aún en América Latina. Y el NPM, si bien condujo en buena parte de la región a una minimización del estado, no produjo necesariamente su mejoramiento. Menor Estado no es igual a mejor Estado. Además, el NPM tuvo alcances muy diferentes en los diferentes países. Mientras la Argentina privatizó, descentralizó, desreguló y desmanteló el Estado nacional, Uruguay lo mantuvo prácticamente incólume.

Hay un espejismo con los modelos y paradigmas, que niega u oscurece el hecho de que otros modelos antagónicos siguen parcialmente vigentes. ¿Qué es, entonces, lo permanente y qué es lo que cambia? Se debe hacer un esfuerzo por observar más las continuidades que las rupturas. No se alcanzan a vislumbrar cambios profundos en las modalidades de gestión, más allá de los aspectos que se señalaron en este trabajo. Son más las continuidades que las rupturas, incluso cuando cambió la naturaleza profunda de los regímenes políticos, como fue el caso en los años 70 en que la región se caracterizaba por pocos regímenes democráticos, varios neopatrimonialistas y otros tantos burocrático-autoritarios.

Los que continúan vigentes son los pactos constitutivos que sostienen a una sociedad capitalista. Eso es lo permanente. Pueden cambiar los signos de las políticas públicas en el nivel meso y la vida cotidiana puede experimentar también una profunda metamorfosis en el nivel micro. Pero las reglas de juego del sistema capitalista

permanecen. Sigue habiendo una coalición dominante, sigue habiendo un pacto funcional de división social del trabajo. Sigue habiendo un pacto distributivo más o menos equitativo. Pero ni siquiera cambia radicalmente la fisonomía institucional del Estado.

También muestran continuidad las variables en las que se concentra la preocupación por el estudio de la administración pública. Desde Marx, Weber y otros autores inscriptos en las corrientes histórico-estructurales. Desde Taylor y la Administración Científica, pasando por el estructural funcionalismo, los behavioristas, los teóricos de la organización, los comparativistas del CAG o los cultores del *rational choice*. El grueso de la atención de los estudiosos ha sido acaparado por la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y productividad burocrática, la explicación de las relaciones de poder dentro del aparato estatal y de este con la sociedad, el diseño de estructuras organizativas más adecuadas, la promoción de comportamientos administrativos más congruentes con la misión y objetivos de las organizaciones públicas, y el logro de mayor capacidad de las burocracias para adaptarse a las restricciones de su contexto (Ilchman, 1985).

Esto no implica ignorar los sucesivos movimientos de ese péndulo, que desestatiza a la sociedad o vuelve al Estado a un primer plano, que a veces lo coloca al servicio de los intereses del mercado y otras lo acerca a la ciudadanía. Un aparato estatal que a veces adquiere un carácter predatorio y otras una autonomía enraizada. Un Estado, en definitiva, cuya lógica profunda obedece a la necesidad de preservar y asegurar la reproducción de los pactos constitutivos de un modo de organización social capitalista, intentando resolver la permanente tensión entre las exigencias de la gobernabilidad, el desarrollo y la distribución equitativa del producto social.

Si bien esta conclusión destaca el carácter sobredeterminante del modo de producción capitalista sobre la naturaleza del Estado contemporáneo, la aparición y rápida difusión del paradigma de gobierno abierto abre ciertas perspectivas de cambio en la relación Estado-sociedad. En las próximas secciones se especulará sobre estas perspectivas, para lo cual se analizarán los aspectos conceptuales, las promesas, supuestos y desafíos de un Estado abierto a la ciudadanía.

Metamorfosis del concepto de gobierno abierto

Según Yu y Robinson (2012), que rastrearon los orígenes del término "gobierno abierto" (GA) en su utilización académica, ya han transcurrido más de seis décadas desde que apareciera por primera vez en

un artículo publicado por Wallace Parks (1957). Si bien el autor no definió el término, su acepción implícita lo vinculaba claramente con la cuestión de *accountability* o rendición de cuentas, tema crítico en el marco de la discusión sobre la libertad de acceso a la información que tenía lugar por entonces. Posteriormente, el término fue empleado durante la batalla que se entabló en el Congreso de los Estados Unidos en los años 60 al discutirse la ley sobre libertad de información. Pese a la expresa oposición que el presidente Lyndon B. Johnson mostró durante el debate de esa ley, terminó promulgándola en 1966, destacando su orgullo de que los Estados Unidos reconocieran el “derecho a saber” y demostraran ser una “sociedad abierta”.

Durante las décadas posteriores el término *open government* apareció con mucha frecuencia en el lenguaje de las políticas públicas, principalmente como sinónimo de acceso ciudadano a información pública no revelada. Pero el tránsito del término al concepto de GA recién parece producirse a partir de la asunción del presidente Obama, cuando anuncia su conocido Memorándum (Obama, 2009). Pese a su impacto, claro está que este hecho no cerró, sino más bien abrió -desmesuradamente- la cuestión conceptual. A partir de ese momento se produce una bifurcación académica en la que tres tradiciones diferentes de producción de conocimiento, casi simultáneamente, asumen la tarea de definir la naturaleza y alcances del nuevo concepto a construir.

Este abordaje diferencial no resulta sorprendente. Si el GA supone, de hecho, una relación de doble vía entre Estado y ciudadanía, facilitada por el desarrollo de las TIC, era esperable que el tema fuera encarado desde perspectivas diferentes por quienes se ocupan de la gestión estatal, por quienes analizan los mecanismos de participación ciudadana y por quienes estudian las posibles aplicaciones de nuevas tecnologías. Sin mayor rigor, se podría denominar a estas corrientes alternativas como *politológica*, *sociológica* y *tecnológica*.

La corriente politológica tendió a encarar el tema recuperando antiguas preocupaciones de la disciplina, vinculadas con el fortalecimiento institucional de la gestión pública y la reforma estatal. Para citar un trabajo representativo, Denhardt y Denhardt (2007) plantearon siete principios sinérgicos para lograr estos objetivos: servir a ciudadanos, no a clientes; procurar el interés público; valorizar a la ciudadanía, no el empresarismo; pensar estratégicamente; actuar democráticamente; no dar por sentada la rendición de cuentas; servir en lugar de dirigir; valorizar a la gente, no tanto a la productividad.

Cualquiera sea la forma en que se describa al GA, se hará referencia probablemente a un estado de situación deseable, a una filosofía de gestión de lo público aún no adoptada plenamente en ninguna parte, más que a una realidad verificable.

Es decir, el gobierno debe ser un facilitador y catalizador, empoderar a los ciudadanos y promover el valor de una relación armónica entre Estado, mercado y sociedad. Además del *accountability* hacia los ciudadanos, exige valores sociales, observancia de normas políticas, respeto por derechos civiles y cumplimiento de estándares profesionales. Son evidentes los vínculos entre estos principios y el enfoque canónico del GA.

La corriente sociológica colocó el acento en el análisis de las condiciones de movilización y organización social, el desarrollo de las ONG y sus reivindicaciones frente al Estado, la lucha por el reconocimiento de derechos civiles (como el acceso a la información pública) y los mecanismos de acción colectiva y participación ciudadana. Es decir, su mirada sobre el tema del GA partió desde la sociedad civil, apuntando a un creciente empoderamiento de la ciudadanía, una cultura cívica más democrática y un efectivo control social sobre la gestión estatal.

Por su parte, la corriente tecnológica tendió a afirmar que el movimiento de GA surgió a partir de tres abordajes diferentes. Para cada uno de ellos el significado de “abierto” tenía sentidos diferentes², según bregaran por la sanción de una Ley de Acceso a la Información, fueran partidarios del desarrollo de *software* libre y datos académicos abiertos, o fueran propuestos por emprendedores de innovaciones abiertas, incluyendo tanto a los enrolados en el Gov 2.0 como a los funcionarios gubernamentales que buscaron conocimiento experto en la sociedad. También los partidarios del presupuesto participativo y del libre acceso a la justicia se cuentan entre las comunidades que, según esta interpretación, precedieron históricamente al movimiento actual dentro de esta corriente.

Enrolados en estas diferentes tradiciones se cuentan por decenas los autores que han intentado aprisionar dentro de un término común variadas definiciones y conceptualizaciones que expresan una compleja constelación de valores, aspiraciones y hechos de la realidad. Al pasar revista a sus interpretaciones, se observa que cada autor tiende a proponer su versión individual de lo que debería entenderse por GA o a señalar sus diferencias con análogas denominaciones (v. g., gobierno electrónico, democracia 2.0), sin intentar entrar en una polémica académica para arribar a una versión compartida.

En todo caso, cualquiera sea la forma en que se describa al GA, se hará referencia probablemente a un estado de situación deseable, a una filosofía de gestión de lo público aún no adoptada plenamente en ninguna parte, más que a una realidad verificable. El concepto sería entonces comparable a categorías analíticas de similar carácter

ideal o normativo, como las de “interés general” o “bien común”. Es decir, se referiría a un estado de cosas que ninguna sociedad ha conseguido institucionalizar, pero difícilmente alguien podría considerar indeseable aún si fuera inalcanzable. Sin llegar a ser una utopía, los principios del GA marcarían el rumbo de un proceso en el que la marcha promete ser inevitablemente lenta y gradual, y en el que la meta difícilmente pueda ser alcanzada plenamente.

La aparición y rápido desarrollo del GA abrió una brecha 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. En parte, esta corriente también 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 vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.

Esta nueva filosofía recibió el impulso decisivo generado por la disponibilidad de herramientas web 2.0, que hicieron posible una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía. Esto no significa que las TIC 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 promueve 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.

Otro impulso importante lo produjo la creación de la Open Government Partnership (Alianza del Gobierno Abierto, AGA, en español), en septiembre de 2011, a raíz de la iniciativa de ocho países, dos de los cuales pertenecían a América Latina (México y Brasil). El objetivo de

la AGA es comprometer a gobiernos nacionales y subnacionales a promover el GA, empoderar a la ciudadanía, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. Actualmente la AGA cuenta con 78 miembros nacionales, 76 gobiernos locales y miles de organizaciones no gubernamentales. En conjunto han cocreado más de 4.000 reformas de GA, surgidas de planes de acción que cada dos años cada miembro presenta conjuntamente con la sociedad. Los planes incluyen compromisos concretos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública en el gobierno.

Originariamente los planes de acción presentados por los países que se incorporaban a la AGA interpretaban, según su particular criterio, qué debía entenderse por transparencia, participación y colaboración, los tres principios inicialmente planteados en el Memorando del presidente Obama. Cada gobierno aprovechó esta oportunidad para incluir acciones cuyo contenido supuestamente respondía a esos valores. De este modo, se produjo un notorio y a veces extremo estiramiento conceptual, que terminó por desbordar lo que podría haber sido una conceptualización razonable y consistente.

¿Por qué es importante arribar a algún grado de consenso en torno a una definición generalmente aceptada de GA? Primero, para poder establecer si algunas de las acciones que propone un gobierno en su nombre, deben realmente considerarse como propias de esta filosofía o deben caracterizarse de otro modo. Segundo, una definición más precisa permitiría empezar a responder la pregunta sobre cuándo puede efectivamente considerarse a un gobierno como **abierto**. Sin duda, la respuesta dependería de la distancia entre el ideal planteado como meta de un gobierno abierto y el grado de avance logrado en esa dirección. Por lo tanto, el concepto serviría como cartabón para medir el progreso alcanzado o, si cabe, el “grado de apertura” conseguido.

En un trabajo anterior (Oszlak, 2014) se clasificaron las iniciativas y compromisos incluidos en los planes de acción presentados a la AGA por 26 países (14 de América Latina y 12 de otras regiones del mundo). El esquema tomó en cuenta la naturaleza de los compromisos y acciones propuestos por los países a la AGA, de modo que, como fueron aceptados por la Alianza, terminaron por definir los alcances de lo que debía entenderse por GA. Fueron identificadas 7 categorías y 31 subcategorías, entre un total de 709 iniciativas y compromisos, revelando la gran heterogeneidad de las propuestas.

Cuadro 1

Clasificación Temática de Planes de Acción presentados a la AGA

Categoría 1: Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía

- Promover la transparencia activa (*proactive disclosure*)
- Desarrollar repositorios institucionales abiertos
- Desarrollar portales de datos abiertos

Categoría 2: Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública

- Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública
- Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad
- Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas, a fin de asegurar su acceso
- Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar

Categoría 3: Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega

- Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios
- Simplificar trámites administrativos
- Desarrollar servicios públicos

Categoría 4: Proteger los derechos de usuarios y funcionarios

- Amparar el derecho de los consumidores
- Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo)
- Desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales
- Manejo de información sensible y en caso de que sean denunciantes (*whistle blowers*)
- Proteger el derecho a la carrera de los funcionarios públicos

Categoría 5: Incrementar la transparencia de la gestión pública

- Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general
- Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores
- Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil
- Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción

Categoría 6: Promover la participación ciudadana en la gestión estatal

- Dictar normativa sobre participación

- Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas
- Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno
- Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas
- Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del Estado
- Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales

Categoría 7: Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

- Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión
- Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA
- Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna
- Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del Estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA
- Mejorar la gestión de la participación ciudadana
- Mejorar la gestión de la información

Fuente: Oszlak (2014).

A partir de la clasificación propuesta, Kaufman (2014) trató de establecer si existían diferencias significativas entre los 14 países de ALC incorporados a la AGA y los 12 seleccionados como representativos de otras regiones, en cuanto a los contenidos de sus respectivos planes de acción. Para ello, describió primero un “modelo básico general” según el cual sería GA aquel preocupado por la transparencia de la gestión, que cuenta con normativa sobre acceso a la información y desarrolla espacios de participación para involucrar a la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas. Un GA sería también el que procura mejorar los servicios públicos y los canales de acceso a los mismos, al tiempo que intenta aumentar sus capacidades de gestión abierta, principalmente en temas de integridad pública (v. g., prevención y lucha contra la corrupción).

La autora esboza un “modelo latinoamericano”, donde además del modelo básico identifica otros aspectos comunes, como promover campañas para sensibilizar a ciudadanos y funcionarios acerca de la apertura y sus beneficios, mecanismos de transparencia activa, detección de información útil para la ciudadanía y los consumidores, o reducción de brechas sociales y digitales. Asimismo, con respecto a transparencia de la gestión, los países privilegian los sistemas e

interfaces destinados a las compras públicas. Y para fortalecer sus capacidades para un GA apoyan la innovación en sistemas, metodologías y desarrollos tecnológicos.

Finalmente, además de adherir al modelo básico, Kaufman muestra algunas coincidencias en los países de otras regiones, como la producción de guías y manuales, métodos novedosos de participación ciudadana con apoyo de TIC, uso de técnicas de visualización y simplificación del lenguaje administrativo, y creación de espacios de participación para recibir opiniones y sugerencias de la ciudadanía. En su opinión, Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Corea del Sur, Finlandia, Noruega y Estonia lideran los esfuerzos de GA, mientras que en ALC destaca especialmente a Brasil. Y considera que los países líderes continuarán elaborando estándares, protocolos, marcos regulatorios, así como desarrollando acciones de formación y fortalecimiento de los sistemas de gestión interna sostenidos por TIC y multicanalidad digital.

La clasificación presentada y el somero análisis de su correlato empírico ofrecen algunas indicaciones sobre la naturaleza de las acciones que, en nombre del GA, prometen llevar a cabo los países. Pero los patrones o modelos identificados por Kaufman no parecen ser tan concluyentes como para afirmar que existe una especificidad regional de ALC en los contenidos de los planes de acción de sus países. Las posibles diferencias expresan más bien algunos rasgos estructurales comunes de la región, como la corrupción o la desigualdad social. Y, aún cuando existieran sesgos o énfasis diferenciales respecto de otras regiones, nada impediría que todos los contenidos de los planes de acción fueran englobados dentro de la común categoría de GA. Por lo tanto, más allá de contextualizar regionalmente el análisis, el ejercicio realizado no ayuda mucho en la tarea de desbrozamiento conceptual.

Aquí no terminan las dificultades, porque la propia AGA ha contribuido en cierto modo a complicar la conceptualización. La declaración a la que deben adherir los países al solicitar su incorporación a la Alianza no contiene una definición de gobierno abierto, sino una serie de compromisos que deben asumir, de los que se inferiría una conceptualización sumamente amplia. Ello probablemente explica que muchas de las iniciativas y compromisos incluidos en los planes puedan clasificarse propiamente bajo la categoría de gobierno electrónico.

Con respecto a las acciones analizadas para la clasificación, no se podría especular sobre su grado de profundidad, sobre la sofisticación tecnológica de los cambios previstos, su alcance geográfico y

temporal, sostenibilidad o impacto agregado. Ni siquiera sobre la real representatividad de los esfuerzos que se realizan en la materia en los diferentes países. Lo que si puede afirmarse es que la heterogeneidad de sus contenidos excede tanto la conceptualización original del Memorando de Obama como la que se desprende de la matriz de desafíos y valores que ahora propone la AGA.

En efecto, desde hace unos años, al elaborar sus planes los países deben mostrar que los compromisos asumidos contemplan al menos uno de cinco desafíos y se vinculan al menos a uno de cuatro valores que la AGA ha establecido, en un intento por delimitar mejor los alcances del GA (véase Cuadro 2). Y para cada tipo de desafío y valor ofrece algunas ilustraciones. Pero más allá de la declaración de su carta constitutiva y de algunos criterios generales sobre los requerimientos que deben satisfacer las iniciativas en términos de relevancia o claridad, la Alianza no propone una definición propia de GA.

Cuadro 2
Planes de Acción de Gobierno Abierto: Matriz de Desafíos y Valores

DESAFÍOS	VALORES			
	Acceso a la información	Participación Ciudadana	Rendición de Cuentas	Tecnología e Innovación para apertura
Mejora de servicios públicos				
Aumento de la integridad pública				
Gestión eficaz de recursos públicos				
Creación de comunidades seguras				
Aumento de la responsabilidad empresarial				

Fuente: elaboración propia, con base en la información obtenida de la página <http://www.opengovpartnership.org>.

También el CLAD se sumó a esta tarea de conceptualización cuando en 2016 decidió aprobar su Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Ese documento contiene la siguiente definición de GA: “el conjunto de

Resulta paradójal que la mayor densidad adquirida por el concepto en este proceso, acabó poniendo en evidencia más su continuidad con modelos y corrientes de estudio precedentes, que su pretendida ruptura definitiva.

mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrandolo e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016: 5).

Asimismo, corresponde mencionar que varias Cartas Iberoamericanas del CLAD incluyen referencias a principios y valores que, hasta cierto punto, tienen una estrecha asociación con el concepto de GA.

Resumiendo, la evolución conceptual y metamorfosis del GA encierran una verdadera paradoja. El término aparece en los documentos oficiales y en las menciones académicas con un sentido muy limitado, en el contexto de una controversia en torno al derecho a la información pública. Va adquiriendo más tarde otros significados hasta ser conceptualizado en un documento oficial del gobierno norteamericano. Posteriormente la AGA extiende el trío de componentes del memorando presidencial, agregando desafíos antes no contemplados y valores como rendición de cuentas, responsabilidad social empresaria e innovación tecnológica, a la vez que omite prácticamente el objetivo de la colaboración. Finalmente, los países miembros de la AGA desbordan con sus iniciativas las fronteras conceptuales previas³ y la academia va ampliando y legitimando paralelamente estas tendencias. Lo que tal vez pasa inadvertido es que en estos cambios conceptuales se fueron recuperando antiguas preocupaciones de los estudios sobre gestión pública, como la eficiencia, el servicio público, la rendición de cuentas o la moralidad administrativa. Resulta paradójal que la mayor densidad adquirida por el concepto en este proceso, acabó poniendo en evidencia más su continuidad con modelos y corrientes de estudio precedentes, que su pretendida ruptura definitiva.

Del gobierno abierto al Estado abierto

Muy poco después que los gobiernos nacionales de todo el mundo pusieron en marcha iniciativas y planes de acción en materia de GA, otros poderes del Estado -como el legislativo y el judicial, así como otras instituciones públicas o paraestatales- demostraron una voluntad semejante para hacer más transparente su gestión o promover la participación ciudadana. Comenzó a crecer la evidencia para suponer que la tendencia se iría extendiendo hacia esos otros

Se acuñó el término “Estado abierto” para aludir a un fenómeno común: la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales, de promover la apertura de datos, el acceso a la información, la participación social, la rendición de cuentas y el control de la gestión pública por la ciudadanía.

ámbitos institucionales. Con el fin de diferenciarse, cada una de estas instancias adoptó un término específico, como “parlamento abierto”, “congreso abierto”, “justicia abierta”, etc.

Al advertir estas tendencias, se acuñó el término “Estado abierto” para aludir a un fenómeno común: la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales, de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía (Oszlak, 2013b).

La expresión “Estado abierto” era más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales, e incluso empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, como los partidos políticos. Resultaba evidente que la vigencia del término “*open government*” se debía a que originariamente aludía a la iniciativa lanzada con ese título por el gobierno estadounidense al asumir la presidencia Barack Obama. También era claro que en los países anglosajones, particularmente en los Estados Unidos, la noción de “Estado” se aplica casi exclusivamente a las jurisdicciones subnacionales. En cambio, en los países de tradición europea continental y en los de sus antiguas colonias, se refiere genéricamente al Estado más que al gobierno. Además, es probable que al hablar de “*government*” no se aluda estrictamente al “gobierno”, sino a la responsabilidad de gobernar, por lo que también se ha sugerido utilizar el término *open governance* o “gobernanza abierta” (v. g., World Bank Institute, 2012).

Pero 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, pierde de vista el compromiso común y la vigilancia mutua que hacen a 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”.

Para precisar las diferencias entre Estado Abierto y otros conceptos con los que se halla emparentado, se señala que:

- Aspira a la implantación de un modelo, paradigma o filosofía de gestión pública que extiende los principios consagrados del gobierno abierto a la totalidad de los órganos, programas, proyectos y asignaciones de recursos que componen el sector público estatal y no estatal.

- Se propone reforzar los frenos, contrapesos y controles mutuos entre los diferentes poderes del Estado, tal como lo prevén los principios clásicos de la democracia representativa.

- Sin embargo, busca involucrar activamente a la ciudadanía en todas las etapas de la gestión estatal, incluyendo su intervención en el diseño de las políticas públicas, en la coproducción de bienes y servicios, y en el seguimiento, control y evaluación de la actuación de los distintos poderes, instituciones y programas estatales, con lo cual apunta en la dirección de una democracia deliberativa.

- Aprovecha los avances de las TIC para promover la vinculación entre Estado y ciudadanía, pero trasciende la idea de gobierno electrónico, en tanto podría prescindir totalmente de estas tecnologías sin perder su esencia, característica que comparte con la noción de GA.

- Por último, refuerza potencialmente uno de los principios menos populares del GA, la colaboración⁴, en tanto comprometería a todos los poderes del aparato estatal a asistirse mutuamente y coordinar su actuación conjunta en una dirección filosófica común.

Resulta auspicioso que la CEPAL haya decidido adoptar el término “Estado abierto” para englobar los esfuerzos de apertura, transparencia y aliento a la participación ciudadana en la gestión pública que se vienen registrando en los diferentes niveles e instancias del aparato estatal (Naser ...[et al], 2017). Además, diversos casos empíricos comenzaron a demostrar una voluntad común de los poderes del Estado por adherir conjuntamente a los principios de transparencia, participación y colaboración.

En efecto, cuando cerraba el año 2015, se producía en Costa Rica un hecho histórico destinado a servir como ejemplo para otros países de América Latina y por qué no del resto del mundo: los tres poderes de ese país suscribieron la denominada Declaración por la Construcción de un Estado Abierto, según la cual, en las palabras del

Presidente de la República, se buscaba “promover una política de apertura, transparencia, rendición de cuentas, mayor participación ciudadana y utilización de las nuevas tecnologías para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información”. El hecho es significativo desde al menos dos puntos de vista. Primero, porque se trató del primer compromiso de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de un país de impulsar conjuntamente una política de este tipo. Segundo, porque la declaración inauguró oficialmente la denominación “Estado Abierto” para aludir a una filosofía de gestión pública que hasta ahora había quedado encerrada en el concepto de Gobierno Abierto, el que no obstante su popularidad a escala planetaria, no reflejaba debidamente el sentido con el que se refiere al Estado en América Latina.

Esta concepción se acerca más a la idea de una “democracia abierta”, que coloca el acento en dos mecanismos institucionales principales: el parlamento abierto y la justicia abierta. Esto no es casual. La apertura de la caja negra del Estado y su mayor transparencia no dependen de una decisión unilateral de sus distintos poderes, sino que recién se concreta cuando la propia ciudadanía exige esa apertura y se apropia de los datos que estos obtienen o producen, compartiéndolos así con esos poderes.

Los datos que interesan fundamentalmente a los ciudadanos son de dos clases diferentes, pero estrechamente vinculadas entre sí. Por una parte, los relativos a la coconstrucción del futuro, es decir, aquellos que demandan una participación social activa en la selección y discusión de las opciones de política que constituirán la agenda estatal. Por otra, los datos que la ciudadanía necesita para realizar el seguimiento, control y evaluación de la gestión pública. El pasaje de una democracia puramente representativa a una democracia deliberativa o participativa depende centralmente de que los ciudadanos puedan acceder a las instancias estatales donde se debaten las opciones de política y se registran o controlan los resultados de su implementación.

En este sentido, en el esquema tripartito de organización de un Estado democrático, cada uno de sus poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) desarrolla su misión teniendo en vista (al menos predominantemente) tiempos diferentes. El poder legislativo adopta el futuro como dimensión temporal de referencia, en tanto responsable de debatir y acordar las políticas que reflejarán las opciones y preferencias de la ciudadanía. En el poder ejecutivo el presente es el tiempo

que prevalece en la gestión, en tanto asume la responsabilidad de implementar, cotidiana y rutinariamente, las políticas que integran la agenda estatal. El poder judicial, por su parte, mira al pasado, juzgando si la aplicación de esas políticas ha respetado el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones, implícitos en las políticas adoptadas y en las normas que las consagran. Ciertamente, cada uno de los poderes también asume algunas responsabilidades que corresponden a tiempos diferentes al que le resulta connatural. Así, el ejecutivo también legisla y tiene funciones de control y el legislativo puede ejercer funciones judiciales, pero ello no reduce la centralidad que para cada uno de esos poderes tiene la dimensión temporal que define su rol.

Lo importante es subrayar que sin el acceso a las instancias y a los datos que permiten construir el futuro y juzgar el pasado de la gestión estatal, los ciudadanos de a pie no pueden ejercer eficazmente su rol de **principal** en su relación con su **agente**, el Estado. Es tal vez por eso que, sea por la presión de una sociedad civil más activa o por una real vocación democrática de legisladores y jueces, se incrementa día a día el número de casos en que se propicia la apertura de parlamentos e instituciones de justicia.

América Latina está comenzando a ofrecer importantes testimonios de esta tendencia. Además de la ya comentada experiencia de Costa Rica, otros países de la región también están adoptando estrategias que combinan los esfuerzos de apertura de los distintos poderes. En Uruguay, por ejemplo, el foro multiactor (o grupo de trabajo de gobierno abierto) liderado por AGESIC, está integrado por todos los poderes y niveles estatales, organizaciones de la sociedad civil y academia. La presencia de los gobiernos departamentales asegura el impacto territorial. Su apuesta es incorporar los compromisos más relevantes en un Plan de Acción robusto. Los distintos poderes y niveles jurisdiccionales no tienen planes de acción independientes con relación directa con la AGA. En Argentina se lleva a cabo un proceso de acuerdos fundamentalmente dirigidos al desarrollo de un Plan Estratégico de Gobierno Abierto que, a su vez, contendría el Plan de Acción como una de sus fases. Se proyecta el dictado de un Decreto del Poder Ejecutivo que apruebe dicho Plan, dando marco jurídico a un Estado Abierto, siguiendo lineamientos de la OCDE. En Chile muchos constituyentes están considerando la incorporación de varios artículos para instaurar el Estado Abierto en la norma fundamental.

Es necesario dilucidar si internet es solo un nuevo instrumento, o si es 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.

Supuestos del gobierno abierto

No hay duda de que internet revolucionó la cultura y el funcionamiento de la sociedad actual. Entre otras cosas, permitió que la concepción del gobierno abierto deje de ser una utopía. Pero ¿se trata solo de un nuevo desarrollo tecnológico o de una novedosa manera de hacer lo que antes se hacía por otros medios? Joan Subirats (2013) plantea la pregunta pertinente: es necesario dilucidar si internet es solo un nuevo instrumento, o si es 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.

Parecería, sin embargo, que el optimismo generado por las nuevas herramientas resulta 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*.

Más allá de algunas experiencias relativamente exitosas, que permitirían abrigar expectativas de una rápida difusión de esta nueva forma de gobernar, el optimismo sobre su posible institucionalización parece excesivo. 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 aquí ocupa, se trata de instaurar nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos. Y si bien se acepta que la tecnología puede permitir esa interacción, también debe admitirse 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 que, por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar.

Para ilustrar esta renuencia, años atrás un gobernador de los Estados Unidos aconsejó a sus colaboradores inmediatos 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. ¿Por qué habrían de transparentar la célebre caja negra del Estado?

Además, 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, mayormente virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, solo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la *polis*? Lo que se pretende 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 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 de la mayoría de los ciudadanos a no involucrarse en la gestión de la cosa pública. Entre otras razones porque 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 pueda 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 derriban, la participación ciudadana podría resultar innecesaria, porque el Estado ya habría sido el agente fundamental de esa profunda transformación social.

Promesas y desafíos del gobierno abierto

Como se ha señalado, un gobierno abierto supone absoluta transparencia de la gestión pública, promoción de la participación ciudadana en el diseño, control y evaluación de las políticas públicas, y colaboración entre las áreas de gobierno y con la ciudadanía. Dos brechas separan las promesas que abriga de sus realizaciones. Por una parte, la distancia entre este ideal y los alcances de las iniciativas que los distintos países que integran la AGA incorporan en los planes de acción presentados regularmente a esta red internacional. Por otra, la distancia entre las iniciativas y compromisos incluidos en los planes de acción y su concreta implementación. Visto desde esta doble perspectiva, la brecha es aún muy amplia y las realizaciones relativamente magras.

Son muchas las variables que podrían explicar esta doble brecha. Pero tal vez el núcleo principal de la explicación resida, en parte, en la propia naturaleza de la relación entre los actores del GA -ciudadanía y gobierno- y el dilema principal-agente implícito en ese vínculo.

En su planteamiento teórico, la cuestión o dilema de la relación principal-agente surge cuando una persona o entidad (el "agente") tiene la capacidad de tomar decisiones en nombre de otra (el "principal") que afectan -positiva o negativamente- sus valores, derechos o intereses. El conflicto se origina cuando el agente actúa motivado por una interpretación de su mandato que es guiada por sus propios intereses y no por los del principal. El problema se agrava cuando ambas partes, además de intereses divergentes, manejan información asimétrica, de modo que el principal no puede asegurar si el agente siempre actuó en el mejor interés del principal, especialmente cuando las actividades que son útiles para el principal resultan costosas para el agente y cuando ciertos aspectos de lo que hace el agente son, además de difíciles de observar, costosos para el principal. Cuanto más se desvía el agente de los intereses del principal, mayores son los denominados "costos de agencia".

Si las partes no tienen información perfecta el agente podría tener incentivos para actuar de modo diferente al que ocurriría en el caso inverso. Quienes posean información asimétrica, cuya exactitud no puede ser monitoreada o cuestionada, tendrán incentivos para comportarse de modo deshonesto o no beneficiando plenamente al principal, situación en que existe un riesgo moral involucrado. También pueden producirse situaciones de selección adversa cuando la asimetría de información conduce a la producción de bienes y servicios que no poseen la calidad esperada, en cuyo caso la selección puede ser adversa para el principal o el agente. Hasta aquí, el planteo teórico que ha originado más de un Premio Nobel de Economía y ha tenido también aplicación en la teoría política.

Como ha ocurrido con muchas teorías que pretenden explicar cómo funcionan las empresas o los mercados, el dilema de la relación principal-agente también sirve para comprender la naturaleza del nexo que vincula al gobierno con la ciudadanía en el terreno político. Algunos autores afirman que el problema de los ciudadanos es inducir a los políticos a que aumenten su bienestar y evitar que persigan sus propios objetivos, en colusión con la burocracia o con intereses privados. En este vínculo los ciudadanos son el principal y los políticos su agente. Pero ocurre que, además de su relación genérica con los ciudadanos, los políticos también mantienen otros vínculos más específicos: por un lado, con los burócratas del aparato institucional del Estado y, por otro, desde el gobierno, con agentes

económicos privados. Si bien ambos, burócratas y agentes económicos, son ciudadanos, sus relaciones con los políticos involucran intereses más específicos que no siempre reflejan el interés general de la sociedad.

Por su parte, los burócratas son agentes de su principal, los políticos, e indirectamente de la ciudadanía. Por lo tanto, pueden temer que un futuro gobierno les resulte desfavorable o no premie sus desvelos, por lo que buscarán protegerse del riesgo moral del principal evitando toda forma de control político. Por su parte, el gobierno en ejercicio puede temer que, de no ser reelecto, las fuerzas políticas triunfantes utilicen a la burocracia en su propio beneficio, por lo cual tendrá incentivos para aislar a la burocracia del control político incluso al costo de resignar su propia influencia sobre la misma. De este modo, políticos y burócratas convierten a la burocracia en una maquinaria autónoma e imperfecta, en tanto esa autonomía conspira contra el efectivo cumplimiento del rol del Estado al servicio de los intereses de la ciudadanía.

En la práctica, incluso en regímenes democráticos el principal de la relación parecería ser el gobierno y no el ciudadano, que suele ser considerado como un "administrado", es decir, un sujeto pasivo de esa relación. Aún con el respaldo que puede darle la letra constitucional (v. g., "nosotros, el pueblo"), la ciudadanía solo puede gobernar a través de sus representantes y, por lo tanto, a través del sufragio, instrumento de construcción de una supuesta voluntad colectiva. En cambio, son los representantes quienes tienen el poder y el derecho de fijar las reglas e indicar a su principal, los ciudadanos, qué deben hacer, con lo cual se invierte de hecho la relación jerárquica. Parte de la explicación de esta inversión reside en la asimetría de información existente entre gobierno y ciudadanía, como lo plantea el dilema principal-agente; pero también es cierto que otras asimetrías -como el monopolio de la coerción y el manejo diferencial de cuantiosos recursos económicos por parte del Estado- refuerzan esa relación asimétrica. Incluso la ideología, vista como recurso de poder de quienes gobiernan, puede velar el conocimiento objetivo del desempeño estatal y, por lo tanto, cegar y sesgar la voluntad del electorado.

Indudablemente, la filosofía del GA descansa sobre dos pilares centrales: 1) el acceso a información inteligible que pueda ser utilizada por los ciudadanos para formar su opinión sobre los problemas de la agenda social y comparar tal opinión con una apreciación sobre las decisiones y resultados de la gestión gubernamental; y

La representación política de la ciudadanía encarnada en su "agente", el Estado, no asegura en modo alguno que las decisiones que se adopten en virtud del mandato recibido resguardarán siempre el interés general del "principal", o sea, los ciudadanos.

2) la efectiva apertura de canales y mecanismos de participación, a través de los cuales la ciudadanía pueda incidir sobre la resolución de los problemas colectivos, intentando acortar la distancia entre su evaluación sobre la naturaleza de estos problemas fundada en información objetiva y pertinente y las políticas que considere más acertadas para resolverlos. En la medida en que políticos y burócratas comparten un interés por sustraer al aparato estatal del control ciudadano, procurarán que ninguno de los dos pilares consiga fortalecerse, por más esfuerzos retóricos en contrario.

Poner al ciudadano en el centro

La vigencia de los distintos paradigmas a través del tiempo ha sido muy dispar. El modelo weberiano, sus sucedáneos o imitaciones, caracterizó durante un siglo una concepción Estado-céntrica de la sociedad. En cambio, la perspectiva mercado-céntrica que introdujo la NGP, tuvo su momento de gloria durante una década y media y, aunque sigue más o menos vigente en un cierto número de países, ha merecido el descrédito hasta de la banca internacional que la propició. La novedad parece ser la concepción ciudadano-céntrica o socio-céntrica que encierra la filosofía del gobierno abierto y gana creciente terreno desde hace una década atrás.

Teóricamente las diferencias entre estas distintas perspectivas no son menores. La representación política de la ciudadanía encarnada en su "agente", el Estado, no asegura en modo alguno que las decisiones que se adopten en virtud del mandato recibido resguardarán siempre el interés general del "principal", o sea, los ciudadanos.

Un modelo de sociedad socio-céntrico implicaría cumplir, hasta sus últimas consecuencias, aquel principio enunciado originariamente por Bill Clinton en su primera presidencia: "*Put the citizen first*". Colocarlo en el centro implicaría, en el extremo, atribuirle realmente el papel de "principal" en la relación sociedad-Estado, es decir, en un vínculo donde la ciudadanía funcionaría como mandante de su agente, el gobierno. En cambio, en un modelo Estado-céntrico la lógica de la relación principal-agente se invierte: el ciudadano se convierte en "administrado", en "sujeto" de la gestión pública. Pero entonces, ¿cuáles son las posibilidades reales de que la ciudadanía pueda ejercer, efectivamente, su rol de principal?

La respuesta no es sencilla y tiene diversas aristas. Una es que el Estado está "organizado" y especializado para administrar la cosa pública, para formular sus políticas, implementarlas, monitorearlas

y evaluarlas. Maneja información y posee un conocimiento experto sobre las diferentes cuestiones que la ciudadanía le encomienda o que decide unilateralmente resolver. Si bien los ciudadanos también cuentan con organizaciones especializadas, como los partidos políticos, las entidades corporativas o las organizaciones sociales, sus respectivos valores e intereses suelen ser contradictorios, sus recursos de poder diferentes y sus estrategias de acción política variables. En principio, al menos, y aún cuando la organización estatal también se halla atravesada por diferencias importantes en estas variables, su capacidad para conciliarlas es considerablemente mayor, sobre todo por su estructura jerárquica, su especialización funcional y su acceso diferencial a recursos materiales.

Otra arista del problema se relaciona con el carácter profesional de la gestión pública. Gobernar es una tarea remunerada. Este carácter introduce otro elemento diferencial importante al considerar al ciudadano como cogestor. Por más que el mismo tenga un interés directo en la materia en que potencialmente podría estar interesado en intervenir, su quehacer y su medio de vida es otro. El ciudadano de la *polis* griega podía concurrir al ágora y participar activamente de la vida pública porque los esclavos se ocupaban de realizar las tareas del hogar. El ciudadano promedio no dispone del tiempo ni de la disposición para ocuparse de asuntos que, muy a menudo, ni siquiera llega a percibir si lo afectan o en qué medida lo hacen.

Por otra parte, administrar es costoso. Si bien Internet y las TIC facilitan el procesamiento y transmisión de la información, los cambios institucionales y culturales implícitos en el GA exigen nuevos roles y mecanismos de interacción, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil. Por ejemplo, responder a las consultas o pedidos de información de los ciudadanos exige una afiatada organización interna en el Estado, con funcionarios especializados y recursos materiales para atender tales demandas. La conversión de compromisos en rutinas institucionales supone un enorme despliegue, una nueva capa de funcionarios y una considerable masa de recursos destinados a reestructurar procesos, capacitar personal, adquirir equipos, desarrollar tecnologías y disponer de un considerable elenco de agentes públicos. Pocos planes presentados a la AGA tienen en cuenta este aspecto crítico, que indudablemente afecta la capacidad estatal de informar a la ciudadanía.

Pero aún suponiendo que los ciudadanos disponen de información completa y que esa información les permite conocer tanto qué hace

su mandatario, el gobierno, como el grado en que ese desempeño satisface sus expectativas, intereses y/o valores, ¿cómo se procesarían sus demandas? ¿Cómo se aseguraría que ese procesamiento satisfaga el interés general en una sociedad atravesada por contradictorios intereses y enormes desigualdades?

Se citará a Marx y Engels para intentar una respuesta. En *La ideología alemana*, estos autores planteaban que el hombre no tiene más remedio que asumir un cierto rol al que se ve, en cierto modo, condenado por el esquema de división social del trabajo impuesto por el capitalismo. En cambio, en la sociedad comunista, "cada individuo no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, la sociedad se encarga de regular la producción general, con lo que hace cabalmente posible que yo pueda dedicarme hoy a esto y mañana a aquello, que pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar el ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criticar, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos" (Marx y Engels, 1974: 34).

Se interpreta que "dedicarse a criticar" es una de las formas en que el individuo, bajo ese modo de organización social, podría participar en la esfera pública. Y al señalar que "la sociedad se encarga de regular la producción general", se está asignando a un colectivo social una tarea que no implica necesariamente la desaparición del Estado en el sentido planteado por Lenin. A Marx le interesaba especialmente la cuestión de la realización vital del individuo como salida de la enajenación generada por el capitalismo. Veía en la abolición del Estado capitalista la supresión del instrumento de dominación de clase. Pero ello no implicaba la desaparición del Estado como aparato institucional para la organización de la existencia social como medio para racionalizar la vida comunitaria. Marx no era anarquista.

Por cierto, la humanidad actual no suele cazar, pescar o apacentar el ganado, pero conserva el instinto crítico que a veces lleva al individuo a participar en cuestiones de la vida colectiva. Es innegable, asimismo, que la disponibilidad de información favorece el ejercicio de ese rol, lo que ha llevado a algunos a concebir sociedades utópicas en las que la capacidad de información y comunicación podría modificar profundamente las relaciones de poder y el papel del ciudadano en la gestión pública.

Así, por ejemplo, bajo el título *Real Utopias*, la revista *Politics and Society* (VV. AA., 2013) dedicó hace unos años un número especial

a recoger imaginativos aportes de varios científicos sociales sobre mundos posibles en los que podrían implantarse diversos mecanismos de democracia deliberativa. Entre otras cosas, por ejemplo, los autores proponen: 1) un feriado nacional, "Día de la Deliberación", a celebrarse antes de cada elección nacional, en que los ciudadanos deliberarían sobre los méritos de los candidatos que rivalizan en la elección; 2) mecanismos de mutualismo de pares; o 3) variedades de cuerpos ciudadanos constituidos al azar, como conferencias prioritarias, paneles de diseño, asambleas ciudadanas, iniciativas de revisión ciudadanas y jurados de políticas.

En un trabajo de la misma publicación (Fung, 2013) se describe otro escenario futuro, "Infotopia", imaginado como posible. En su visión utópica, los ciudadanos de "Infotopia" gozan de amplia información acerca de las organizaciones de las que dependen para la satisfacción de sus intereses vitales. La provisión de esa información está gobernada por principios de transparencia democrática. La transparencia urge a los ciudadanos a conceptualizar políticamente la información como recurso para que las grandes organizaciones se comporten de manera socialmente beneficiosa. En esa visión, los esfuerzos ciudadanos tienen como destinatarios principales a las grandes organizaciones públicas, privadas y cívicas.

Según esta visión, la transparencia democrática en una sociedad semejante consistiría en observar cuatro principios. Primero, la información sobre las operaciones y acciones de grandes organizaciones que afectan los intereses ciudadanos deberá ser rica, profunda y rápidamente disponible para el público. Segundo, la cantidad de información disponible deberá ser proporcional al grado en que esas organizaciones pueden amenazar los intereses de los ciudadanos. Tercero, la información deberá ser organizada y provista de manera tal que resulte accesible a los individuos y grupos sociales que la utilizan. Finalmente, las estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad deberán organizarse de manera que permitan a esos grupos e individuos actuar sobre la base de la información pública revelada y divulgada en "Infotopia".

Otro autor (Sifry, 2009) invita a imaginar cómo funcionaría una sociedad hiperconectada, donde el conocimiento de lo que ocurre fuera casi instantáneo. Así, en una democracia más transparente, todos los ciudadanos pueden ver mejor lo que hacen los representantes del pueblo, quién está tratando de influenciarlos, qué resultados se producen en un lapso cercano al tiempo real; y, junto con

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.

ello, todos están en condiciones de conectarse más eficientemente con información relevante, así como con otros ciudadanos con similares intereses. Podría así generarse un contexto intensamente competitivo que desafíe a los intermediarios actuales tales como lobistas, grandes donantes, grandes medios de comunicación y grupos de interés. De suprimirse algunas de las barreras artificiales que mantienen la dependencia de los ciudadanos de los intermediarios, podrían generarse energías creativas y nuevas coaliciones para resolver problemas colectivos. La competencia por atención y recursos, junto con la capacidad de los ciudadanos de mirarse mutuamente y arrojar luz sobre los productores y solucionadores de problemas, podrían conducir a resultados gubernamentales más eficientes y satisfactorios.

Nadie puede afirmar que este mundo, todavía utópico, será posible. Pero si, como supone el autor, continúa creciendo la tendencia hacia la apertura del gobierno como plataforma, el involucramiento ciudadano en los procesos electorales y de gestión pública a través de redes sociales, y esto se acompaña de un mayor grado de transparencia en tiempo real. Podría haber llegado la hora de comenzar a planificar para el nuevo “mundo feliz” que se avecina.

Formalmente, debería poder conocerse si los objetivos que el gobierno propuso para su gestión fueron efectivamente alcanzados ya que, 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 ciudadanía y Estado.

Una conclusión esperanzada

Todas las utopías recién reseñadas parten, como supuesto común, de la necesidad de que al menos se cumplan dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos

estén dispuestos a controlarlos. Evidentemente, los términos de esta sencilla fórmula no son componentes naturales de la cultura institucional de las democracias. Al menos no de aquellas que con variables adjetivaciones han sido calificadas como formas subóptimas de este modo de organización política. Porque coincidentemente existe renuencia de los funcionarios estatales a tornar transparente su gestión, poniendo la información que la avala a disposición de la ciudadanía, y una relativa indiferencia de la ciudadanía a que tal información le sea revelada. Por cierto, una afirmación tan rotunda merece una inmediata calificación, ya que también es verdad que muchos gobiernos generan regularmente información sobre su gestión y muchos ciudadanos solicitan o exigen información a sus gobiernos. Lo que se pretende destacar es que la disposición de unos y otros no resulta habitualmente suficiente como para asegurar que los gobiernos rindan cuentas y que la ciudadanía exija tal rendición.

No obstante, no hay razón suficiente para un pronóstico totalmente pesimista. Vistos en perspectiva, los planes de acción presentados a la AGA constituyen un avance positivo en la dirección que marca la concepción del GA. Además, si se tiene en cuenta que, según la evidencia existente, estos planes no son sino la punta del iceberg de esfuerzos mucho más extendidos y profundos que comprenden a gobiernos locales, emprendedores individuales, empresas y organizaciones sociales, deberá concluirse que se ha puesto en marcha un movimiento destinado a perdurar y extenderse aún más. Aunque todavía no puedan vislumbrarse plenamente las transformaciones que podrían llegar a producir en las relaciones entre Estado y ciudadanía.

Al mismo tiempo, también es evidente que el camino por recorrer es todavía muy largo y que recién se están transitando en esta materia las etapas más fáciles o menos conflictivas de los cambios que anuncian, es decir, aquellas que no modifican sustancialmente el estilo de gestión estatal ni la natural falta de compromiso del ciudadano promedio por involucrarse en esa gestión. En comparación con el triple y activo papel que la ciudadanía podría cumplir en el proceso de formulación de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos, y en el contralor de los resultados de la acción gubernamental, los avances son todavía incipientes, aún cuando resultan auspiciosos en comparación con el pasado.

Lo importante 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.

La tecnología también puede contribuir 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.

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 TIC han transformado profundamente la manera de informarnos y comunicarnos. La tecnología también puede contribuir 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.

En el paradigma de GA (o EA) hay algo diferente a otros que tuvieron vigencia más o menos efímera en los últimos 50 años. La diferencia parece residir en que proponen cambios que involucran de manera mucho más protagónica a la ciudadanía y no solamente a las instituciones estatales. Ha habido continuidades y rupturas paradigmáticas, pero la novedad que introduce la concepción de un Estado abierto es que permite a la ciudadanía asumir el rol que le corresponde como principal en su relación con sus agentes, los legisladores, ejecutivos y jueces. Como este rol tiene muchas manifestaciones -ya que el ciudadano puede colegislar, coproducir bienes o servicios, y cojuzgar- y como recién se están diseñando y poniendo en marcha los primeros compromisos propios de un EA, queda mucho terreno por avanzar, lo cual augura una vigencia mucho más prolongada de este paradigma.

Tal vez algún día las sociedades naturalizarán esta concepción de la relación Estado-ciudadanía. La participación no será entonces solo un derecho, sino una obligación ciudadana. La medida de los avances que se produzcan dependerá de un cambio cultural profundo al que la tecnología podrá contribuir, pero no sustituir. En última instancia los protagonistas de esa transformación, inevitablemente, serán los responsables del Estado -convencidos de que una gestión pública abierta no es solo fuente de legitimidad, sino también cumplimiento de su obligación como mandatarios- y los ciudadanos -cuando terminen de tomar conciencia de que la democracia no depende solo de su rol como votantes, sino también de su activo involucramiento en todas las etapas en que se requiere conocer si la actuación de sus mandatarios se corresponde con el mandato otorgado-.

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.

Notas

(1) Desde entonces la conferencia se celebra cada veinte años, por lo que tuvo lugar una en 1988 y otra en 2008, previéndose la próxima para 2028.

(2) Justin Grimes, citado por Tauberer, 2014.

(3) Se destaca por ejemplo la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA), con sede en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), que actualmente constituye redes nacionales (RAGAs) creadas en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, Ecuador, España, Guatemala, México, Paraguay y Perú.

(4) Sin duda, de los tres principios originales del GA -transparencia, participación y colaboración-, este último ha sido el que menos trascendencia ha tenido en el discurso y en las iniciativas concretas de los países. Más aún, la AGA lo ha ignorado totalmente en su caracterización de desafíos y valores.

Bibliografía

- Barzelay, Michael y Babak J., Armajani (1992), *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Los Angeles, University of California Press.
- CLAD (2016), "Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio.
- Denhardt, R. B. (2000a), *Theories of Public Organization*, Forth Worth, Harcourt Brace College Publishers. 3. ed.
- _____ (2000b), "The New Public Service: Serving rather than Steering", en *Public Administration Review*, Vol. 60 N° 6, November, pp. 549-559.
- Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B. (2007), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk, M. E. Sharpe.
- Frederickson, H. G. (1988), "Ethics and the New Managerialism", en *Public Integrity*, Vol. 1 N° 2, pp. 4-22.
- _____ (1996), "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 3, May-June, pp. 263-270.

- Fung, Archon (2013), "Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency", en *Politics and Society*, Vol. 41 N° 2 (Special Issue: Real Utopias), June.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Season?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, March, pp. 3-19.
- Ilchman, Warren (1985), "Administración pública comparativa y el 'sentido común académico'", en *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Oscar Oszlak (comp.), Buenos Aires, Paidós.
- Kaufman, Ester (2014), "Los senderos del gobierno abierto: análisis cuantitativo y cualitativo de planes de acción", en *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Ester Kaufman y Oscar Oszlak (eds.), Montevideo, IDRC; Red GEALC; OEA.
- Kaufman, E. y Oszlak, O. (eds.) (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Montevideo, IDRC; Red GEALC; OEA.
- Light, P. (1999), *The New Public Service*, Washington, Brookings Institution.
- March, J. G. y Olsen, P. J. (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", en *American Political Science Review*, Vol. 77 N° 2, pp. 281-296.
- Marini, Frank (1971), *Toward a New Public Administration: the Minnowbrook Perspective*, Scranton, Chandler.
- Marx, Carlos y Engels, Federico (1974), *La ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas*, Barcelona, Ediciones Grijalbo; Ediciones Pueblos Unidos.
- Naser, Alejandra; Ramírez Alujas, Álvaro; y Rosales, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Obama, Barack (2009), "Memorandum on Transparency and Open Government", Washington, White House Office of the Press Secretary, <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Oszlak, O. (1977), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad; CLACSO (Documento de Trabajo; N° 8).

- _____ (2012), "Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos", documento presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012 "Gobierno abierto: por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa", San Juan, Puerto Rico, 25 al 27 de abril.
- _____ (2013a), "Open Government: Promises, Assumptions, Challenges", en *PA Times*, Vol. 36 N° 1.
- _____ (2013b), "Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre.
- _____ (2014), "Gobierno abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública", en *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Ester Kaufman y Oscar Oszlak (eds.), Montevideo, IDRC; Red GEALC; OEA.
- Parks, Wallace (1957), "The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution", en *The George Washington Law Review*, Vol. 26 N° 1, October.
- Perry, James L. (2007), "Democracy and the New Public Service", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 37 N° 1, pp. 3-16.
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Service: the Anglo-American Experience*, Blackwell, Oxford. 2. ed.
- Prats i Catalá, Joan (1998), "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11, junio, pp. 7-48.
- Subirats, Joan (2013), "Preámbulo", en *La promesa del gobierno abierto*, Andrés Hoffman, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznierto (coords.), México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- Tauberer, Joshua (2013), "Gov.Truck Us", en *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, Daniel Lathrop y Laurel Ruma (eds.), Sebastopol, O'Reilly Media.
- _____ (ed.) (2014), *The Principles and Practices of Open Government Data*, s.l., s.e.
- Sifry, M. L. (2009), "The Three Branches of We.Gov", London, TechPresident, <http://techpresident.com/blog-entry/threebranches-wegov>.
- VV. AA. (2013), *Politics and Society*, Vol. 41 N° 2, Special Issue (Real Utopias), June.

- Waldo, D. (1984), *The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, Holmes and Meier.
- World Bank Institute (2012), *Supporting Open Governance*, Washington, World Bank Institute, <http://wbi.worldbank.org/wbi/content/supporting-open-governance>.
- Yu, H. y Robinson, D. (2012), "The New Ambiguity of 'Open Government'", en *UCLA Law Review Discourse*, N° 59, pp. 178-208.