

# ESTADO ABIERTO Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## OPEN STATE AND THE DEMOCRATIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

<https://doi.org/10.22431/25005227.vol49n2.2>

Oscar Oszlak\*

### Resumen

En el presente trabajo, se plantean algunas reflexiones acerca del vínculo entre el proceso de democratización de la administración pública y la filosofía del Estado abierto. El trabajo parte de la premisa de que este paradigma de gestión estatal, en la medida en que abre considerablemente

las posibilidades de participación ciudadana a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas, puede generar avances considerables en la promoción de regímenes democráticos más deliberativos, que además de su naturaleza representativa, se acerquen en cierto modo al ideal de una democracia directa.

**Palabras clave:** Democracia, Estado Abierto, Democratización de la Administración Pública, gestión estatal.

### Abstract

In this paper, some reflections are raised about the link between

\* PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; Doctor en Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Creador y exDirector de la Maestría en Administración Pública UBA, Investigador Superior CONICET, Ex Presidente de la Red INPAE (Inter American Network for Public Administration Education. Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial (Presidencia Alfonsín). Fundador y ex Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 1983-1994. Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional de Cuyo (2015). [oszlak@cedes.org](mailto:oszlak@cedes.org), <https://www.oscaroszlak.org.ar>

the democratization process of public administration and the philosophy of the open state. The work starts from the premise that this paradigm of state management can generate considerable advances in the promotion of more deliberative democratic regimes, which in addition to their representative nature, are somewhat close to the ideal of a direct democracy.

**Keywords:** Democracy, open state, democratization of public administration, state management.

Este artículo presenta inicialmente un breve estado del arte acerca de los desafíos que enfrenta el proceso de democratización en América Latina y las diversas direcciones en las que el concepto de democracia ha trascendido su caracterización minimalista y procedimental. En particular, esta discusión coloca el acento en la extensión del concepto de democracia, para incluir elementos que agregan a los derechos políticos de los que gozan los ciudadanos, componentes de ciudadanía económica y social que reduzcan las asimetrías y, de este modo, promuevan la participación de los sectores so-

ciales menos favorecidos. Al respecto, el trabajo propone que tales desigualdades debilitan la cultura cívica y la calidad democrática de estos sectores.

Se examinan luego los pilares básicos que sostienen al paradigma del gobierno abierto y la evolución de este concepto hacia una concepción más abarcadora —el Estado Abierto— que plantea exigencias y desafíos adicionales. Se describen, entonces, los tipos de iniciativas y compromisos gubernamentales que supone la adopción de esta filosofía, así como los supuestos que deben satisfacerse para que la misma se institucionalice y enraíce. Y dado que el avance y la vigencia de un Estado abierto, supone establecer relaciones sostenidas de doble vía entre instituciones públicas y ciudadanos, el trabajo discute las restricciones que deberían superarse para que esas relaciones se afiancen de forma virtuosa. En particular, el análisis subraya el papel de la información como principal recurso de poder al que los ciudadanos deberían acceder para poder ejercer su papel como mandantes de los funcionarios públicos, sus agentes.

## Desafíos de la democracia

En un difundido informe de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados

Americanos (OEA, 2010) se plantea que las democracias en América Latina tienen la responsabilidad de enfrentar los siguientes desafíos en torno al ejercicio democrático del poder:

1) articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; 2) fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, y 3) incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces (p. 15).

La hipótesis implícita es que cuanto mayor la participación ciudadana (que contrarrestaría la crisis de representación), mayor el desarrollo institucional del estado y su capacidad de gestión, y más efectivo el ejercicio democrático del poder (PNUD & OEA, 2010).

El documento destaca, además, la necesidad de avanzar en tres áreas de política (fiscalidad, exclusión social y seguridad pública) que no han merecido suficiente debate o consideración. Las dos primeras se vinculan con la cuestión de la equidad, entendida tanto en su faz redistributiva (vía fiscal) como social (goce de derechos). La tercera, con un aspecto central de la cuestión de la gobernabilidad.

El trabajo revela una profunda preocupación por las consecuencias que

producen las asimetrías sociales extremas sobre las prácticas democráticas. Entre ellas, como lo atestiguan los resultados de una extensa investigación realizada en la Argentina (Oszlak, 2013), que los sectores de más bajos ingresos sean los que peor miden en términos de variables asociadas con prácticas democráticas de calidad. O sea, la asimetría de poder y la mayor vulnerabilidad económica de esos sectores tienden a generar desencanto, desafección política y, a veces, el anhelo o la nostalgia de algún gobierno de mano dura, que autoritariamente, transforme el injusto orden social vigente.

Se reafirma entonces el principio de que si bien la democracia se funda en la legitimidad popular que surge de elecciones transparentes, regulares y limpias, trasciende el proceso electoral y, por lo tanto, su concepción minimalista o procedimental: la democracia sería “una forma de organizar el poder para ampliar la ciudadanía en tres dimensiones (política, civil y social), evitando o limitando así la dominación de unos individuos o grupos sobre los demás” (Espinoza, 2011, p. 45). Además, se definiría no solo por ubicar el poder en la soberanía popular, sino también “por su *ejercicio* a través de las instituciones republicanas de gobierno... y por su *finalidad* de ga-

rantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en esas tres esferas básicas de la ciudadanía (PNUD & OEA, 2010, p. 15). Desde esta perspectiva, la democracia pasa a ser concebida como un modo de organización y convivencia social en el que se minimizan las asimetrías de poder, de acceso a servicios y de goce de derechos.

Esta concepción refuerza la proposición de que cuanto mayor es la exclusión social (en términos de equidad distributiva y reconocimiento de derechos), menor es la propensión de la población involucrada a exhibir actitudes y prácticas que, convencionalmente, la literatura asocia con una democracia de calidad. La democracia termina identificándose con *un particular modo de organización social que vulnera derechos y arroja a sectores de la población a los márgenes de la sociedad. También quizás por eso, son estos sectores los más proclives a reunirse con otros para resolver problemas colectivos, actitud que la literatura asociaría con uno de los atributos de la democracia, es decir, la vocación participativa de una comunidad. De este modo, las “prácticas” democráticas de estos sectores se desdoblarían, paradójicamente, en*

*una mayor tendencia a manifestarse en percepciones y actitudes autoritarias y en una lógica de acción colectiva más democrática que en el caso de los sectores sociales más educados y económicamente privilegiados (Oszlak, 2013).*

Entre los numerosos déficits de los que padecen las democracias en América Latina, se destaca en primer lugar la crisis de representación política, debida entre otras razones, a la debilidad de los partidos políticos como usinas de pensamiento, elaboración de plataformas de gobierno y formación de líderes, así como por la prevalencia del clientelismo y los poderes fácticos en la construcción de las agendas de políticas públicas. Además, profundiza esta crisis la debilidad de los controles y contrapesos entre los poderes estatales y la insuficiente transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos hacia la ciudadanía, lo que incentiva la corrupción y el consecuente desprestigio de la política, la función pública y la propia democracia (PNUD & OEA, 2010).

Frente a la debilidad que acusa la democracia representativa, se ha creído hallar una respuesta superadora en la democracia participativa o deliberativa. Esta última noción fue acuñada por Joseph M. Bessette (1980) y han sido mu-

chos los autores que, desde entonces, han contribuido a su conceptualización. Lejos de oponerse a la democracia representativa, para la mayoría de los académicos la complementa y fortalece. Se funda en el diseño de mecanismos de toma de decisiones políticas en los que todos los actores involucrados o potencialmente afectados por las mismas, tienen la posibilidad de participar, deliberar y argumentar en discusiones pública donde se plantean diferentes opciones. El concepto guarda un estrecho parentesco con la teoría del discurso democrático de Jürgen Habermas, según la cual para que la política permita a los ciudadanos organizar sus vidas colectivamente y decidir las reglas que regirán su existencia, debe otorgar un lugar destacado a la argumentación y la justificación políticas.

Sin embargo, no son pocos los autores que, amén de señalar la existencia de tensiones entre representación y participación, dirigen sus críticas tanto a una como a otra. Se ha generado un verdadero prontuario anti-representación (Restrepo, 2001), sin advertir que la opción participacionista también enfrenta límites en su propósito de resolver las desigualdades sociales; peor aun, puede agravar procesos de fragmentación que alejen la posibilidad de lograr consensos.

También se suele considerar a la democracia deliberativa como elitista, porque las diferencias culturales que existen entre los ciudadanos, los coloca, en un debate, en una situación de desigualdad. Otros sostienen que la deliberación puede no conducir a resultados socialmente deseables porque las personas pueden ser manipuladas o convencidas de optar por una idea no necesariamente favorable al bien común.

Resulta interesante en tal sentido el comentario de Subirats, para quien “la participación no dota de *valor añadido* al proceso de toma de decisiones y debilita, por el contrario, los fundamentos de las instituciones representativas” (Subirats, 2002, p. 37). Esta posición es coincidente con la que hace muchos años plantea Cardoso (1972), al manifestar su preferencia por que los movimientos sociales espontáneos o de base canalizaran sus demandas a través de los partidos políticos constituidos. En el fondo, en la tensión entre representación y participación están en juego concepciones diferentes acerca de dónde reside el conocimiento necesario para enfrentar y resolver los múltiples desafíos que plantea la convivencia social y el desarrollo de una comunidad, de modo que quede garantizada la satisfacción del interés general, cualquiera sea la forma en que definamos

este concepto. Es decir, la cuestión es si esa responsabilidad solo debe quedar en manos de esclarecidos representantes políticos de la ciudadanía o si los propios ciudadanos y sus organizaciones civiles, también deben compartirla, en qué medida y a través de qué mecanismos.

## Información y estado abierto

Hace casi dos siglos, en 1822, James Madison, cuarto presidente de los Estados Unidos, decía en una carta que:

“Un gobierno popular sin información adecuada o los medios para adquirirla, no es más que un prólogo a una farsa o a una tragedia, o quizás a ambas. Por siempre, el conocimiento gobernará sobre la ignorancia; y el pueblo que pretenda gobernarse a sí mismo, deberá armarse del poder que brinda el conocimiento” (Madison, 1822).

Madison advertía tempranamente lo que en la era actual de las TIC ha convertido a la información en el principal recurso de poder, tanto de los gobiernos como de la ciudadanía. Pero también distinguía entre información y conocimiento, estratos diferentes de una pirámide cuya base está constituida por datos y cuyo ápice culmina, finalmente en la sabiduría, que es lo que se requiere para adoptar decisiones y fijar cursos de acción debidamente informados. En esta relación entre ciudadanía y Estado, en torno al conocimiento sobre la gestión de la cosa pública, se juega el

carácter más o menos democrático de una organización social.

En tal sentido, la democratización de la función pública debe entenderse como un proceso de creciente apertura estatal hacia la ciudadanía y de creciente involucramiento ciudadano en la gestión de lo público. Esto es lo que hoy llamamos un Estado Abierto, es decir, aquél en el que la información es transparente y fluye, para que los ciudadanos sepan qué hacen sus mandatarios que circunstancialmente conducen el aparato estatal, y para que el Estado informe y rinda cuentas a sus mandantes, los ciudadanos.

Cuando en 2009 Barack Obama asumió su primera presidencia, anunció que su gobierno sería transparente, participativo y colaborativo. Nació así una concepción filosófica sobre la gestión pública que constituiría al conocimiento en el eje alrededor del cual debían articularse las relaciones entre gobierno y ciudadanía. Obama impulsó así un movimiento que tuvo rápida difusión mundial, y que bajo el rótulo de *open government* o “gobierno abierto”, instaló una idea que no era nueva, que había integrado otros paradigmas de gestión pública y habían planteado en el pasado sus predecesores, cuando en los Estados Unidos se discutieron las leyes sobre derecho a la información pública (bajo el gobierno de Lyndon Johnson) y

una década después, sobre *accountability* o rendición de cuentas<sup>1</sup>.

En cierto modo, puede considerarse que la introducción y difusión del gobierno abierto como paradigma de gestión estatal, vino a constituir una respuesta articulada al problema de la asimetría de poder entre Estado y ciudadanía, desde el punto de vista del acceso y uso de la información sobre la cosa pública. Su surgimiento fue consecuencia natural del desarrollo que por entonces ya habían logrado las tecnologías de la información y la comunicación, sobre todo, la web 2.0, que hacía posible establecer interacciones de doble vía entre ciudadanía y gobierno, un acceso abierto a repositorios de información pública y la apertura de nuevas instancias de participación y colaboración ciudadana en la gestión estatal.

Destaco, al respecto, que tanto la transparencia como la participación, la colaboración y la rendición de cuentas, implican transmisión e intercambio de información. Y que la posibilidad de acceso público a la misma y a sus posibles apli-

caciones, tiende a reducir las asimetrías de poder entre quienes monopolizan la información y aquellos a quienes está vedado o restringido acceder a la misma.

En esta sección plantearé algunas reflexiones en torno a esta relación entre información y Estado Abierto (en lo sucesivo, EA), comenzando por aclarar las razones por las cuales considero que este último término es más apropiado que el más conocido de Gobierno Abierto. Luego me referiré al tipo de iniciativas y propuestas que podrían ser caracterizadas como propias de un EA. Finalmente, analizaré cuáles son las posibilidades reales de poner en práctica esta filosofía de gestión pública con un alcance suficiente como para que su impacto resulte significativo y produzca una mayor democratización de la administración pública.

Comenzando por el primer punto, cabe señalar que poco después del memorándum que difundió la concepción del *open government* y de la creación de la Alianza del Gobierno Abierto-AGA (que hoy reúne a cerca de 80 países), otros poderes del Estado comenzaron a mostrar, al menos discursivamente, una voluntad similar de transparentar su gestión o promover la participación ciudadana, con lo cual esta filosofía se fue extendiendo. Para diferenciarse, cada instancia adoptó un término

---

<sup>1</sup> Se tiene que:

Yu y Robinson (2012) hallaron los orígenes del término “gobierno abierto” en su utilización académica, en un artículo publicado por Wallace Parks (1957). Si bien el autor no definió el término, implícitamente apareció vinculado a la cuestión de *accountability* o rendición de cuentas. Posteriormente, el término fue empleado durante la batalla que, en los años 60, se entabló en el Congreso de los Estados Unidos al discutirse la ley sobre libertad de información (Oszlak, 2017, p. 211).

específico: “parlamento abierto”, “congreso abierto”, “justicia abierta”, etc. Al advertir esta tendencia, en 2013 acuñé el término “estado abierto”:

Para aludir a 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, 2013, p. 6)<sup>2</sup>.

En el mismo sentido considero que la expresión “estado abierto” resultaba más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y abarcaba las diferentes instancias institucionales que conviven dentro del aparato estatal. Pero estado abierto no era concebida, simplemente, como la suma de gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta (Oszlak, 2017). Conceptualizarlo así habría reducido esta noción a un:

Agregado institucional que, si bien comparte una filosofía similar, 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, partidos políticos, fundaciones, emprendimientos público-privados, fideicomisos, beneficiarios de

regímenes de promoción, servicios públicos subsidiados y similares. Definitivamente, el “todo” del estado abierto es más que la suma de las “partes” (Oszlak, 2016, p. 7).

Por otra parte, en la medida en que la ciudadanía constituye la contraparte necesaria del Estado en todo el ciclo de las políticas públicas, pasa a adquirir tal carácter no solamente con respecto al gobierno, sino también al parlamento y la justicia. Potencialmente, estaría en condiciones de participar expresando su posición sobre la agenda pública (incluyendo la parlamentaria), coproduciendo con el poder ejecutivo, bienes y servicios (por ejemplo, a través de emprendimientos público-privados) y expresando su opinión sobre la actuación de la justicia o interviniendo en esa instancia (por ejemplo, a través de juicios por jurados)<sup>3</sup>.

No es fácil decidir qué políticas pueden caracterizarse como propias de un EA. Diversos trabajos han tratado de precisar, con mayor o menor alcance, qué es un gobierno abierto y, por cierto, el debate no está cerrado. Decir –como lo planteó el presidente Obama– que debe ser transparente, participativo y colaborativo, no fue suficiente. Tampoco lo fueron los cinco desafíos y cuatro valores que

<sup>2</sup> Véase Oszlak (2013), ponencia presentada en Montevideo al Congreso Internacional del CLAD sobre el Estado y la Administración Pública.

<sup>3</sup> A fines de 2015 suscribieron el primer acuerdo nacional del Estado Abierto los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en Costa Rica. En 2016, el Plan de Acción de Indonesia, utilizó el término Estado Abierto para referirse a la relación entre gobierno central y gobiernos subnacionales. En 2017, la CEPAL decidió adoptar el término “estado abierto”, año a partir del cual la expresión comenzó a generalizarse en América Latina.

en su momento estableció la AGA como criterios para guiar la confección de los planes de acción de los países en esta materia (Oszlak, 2017, p. 222). Me refiero a los principios de a) transparencia, b) participación ciudadana, c) rendición de cuentas y d) innovación y tecnología. Y a los desafíos de “1) mejorar los servicios públicos; 2) mejorar la integridad pública, 3) manejar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, 4) construir comunidades más seguras y 5) aumentar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas institucional y del sector privado (Kaufman, 2017, p. 83).

Por su parte, los propios planes de acción de los países desbordaron, con sus iniciativas, los confines aceptables del concepto, hasta incluir en los mismos, compromisos que, en el pasado hubieran sido considerados componentes de otros paradigmas de gestión pública, como el gobierno electrónico (Oszlak, 2018, p. 553).

En 2015 propuse tipificar y clasificar las propuestas incluidas por veintiséis países (incluidos los catorce de América Latina, que por entonces integraban la AGA) en los planes de acción presentados a esa institución. La clasificación identificó siete categorías y treinta y un subcategorías de compromisos diferentes:

Categoría 1: Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía.

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

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

Categoría 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios.

Categoría 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública.

Categoría 6: Promover la participación ciudadana en la gestión estatal.

Categoría 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta (Oszlak, 2018, p. 554).

No es fácil condensar en una definición, los distintos tipos de iniciativas y compromisos que caben esta clasificación. Recién en 2018, el CLAD propuso definir GA como:

El conjunto de 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, centrando 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, p. 5).

Probablemente, habrá que seguir precisando los alcances y contenidos del concepto de GA, así como del de EA.

Y aunque tal vez pueda pasar inadvertido, es evidente que en este proceso de precisión conceptual, se han recuperado viejas preocupaciones de los estudios sobre gestión pública, como la eficiencia, el servicio público, la rendición de cuentas o la moralidad administrativa. Resulta paradójico, dicho sea de paso, que la mayor densidad que ha adquirido el concepto en este proceso, acabó poniendo en evidencia más su continuidad con modelos y corrientes de estudio precedentes, que su pretendida ruptura definitiva con enfoques previos (Oszlak, 2017).

## Restricciones y viabilidad del Estado abierto

Corresponde ahora examinar si el EA es solo una novedad más, dentro de la evolución paradigmática que ha experimentado el estudio y la práctica de la gestión pública durante el último medio siglo<sup>4</sup>, o si se trata de una filosofía destinada a transformarla de una manera definitiva. Se trata de una cuestión compleja, difícil de discernir, pero al menos pueden plantearse tres supuestos sobre lo que reposa esta concepción.

<sup>4</sup> A partir del taylorismo y la corriente de pensamiento administrativo que se inauguró con la denominada Administración Científica, fueron muchos los paradigmas que se sucedieron durante el siglo transcurrido desde entonces. A partir de 1968, con la New Public Administration, diversas corrientes adquirieron especial relevancia. Entre ellas, New Public Management, Reinventing Government, Whole of Government approach, Good Governance, etcétera.

Un primer supuesto admite poca discusión: las TIC permiten en la actualidad una fluida interacción entre gobierno y ciudadanía y un intercambio bidireccional de información. El segundo supuesto no es tan obvio: propone que los gobiernos deben abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su inteligencia colectiva (el llamado *crowdsourcing*), tanto en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, como en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión. El tercer supuesto es aun más dudoso: imagina que la ciudadanía está dispuesta a aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor). Es decir, si los gobiernos deciden transparentar su gestión y abrirse a la colaboración de la ciudadanía, y si esta se involucra, las TIC facilitarían las interacciones entre ambas partes (Oszlak, 2018, p. 551).

Lo cierto es que, más allá de algunas experiencias aisladas relativamente exitosas que permitirían abrigar expectativas respecto a una rápida difusión de esta nueva forma de gobernar, los supuestos de los que parten quienes proponen un gobierno abierto, no se

sostienen tan firmemente en la realidad. No pongo en duda que los avances tecnológicos han sido siempre una fuente importante de cambio cultural. Pero la condición básica para que la tecnología incida efectivamente sobre la cultura, es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello implica (Oszlak, 2018, p. 551).

Porque en este caso, se requiere que el Estado abra la “caja negra” a la que se refería Max Weber e inste a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como coproductores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones (Oszlak, 2012, p. 70). De ocurrir, tal situación implicaría la vigencia de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía y una real democratización de la función pública.

Y si bien es razonable aceptar que, al menos potencialmente, la tecnología permitiría 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 como mínimo 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 (Oszlak, 2018, p. 552).

Además, del lado de la ciudadanía, la filosofía del gobierno abierto supone que una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán automáticamente dispuestos a participar y ejercer los roles que se les atribuye y reconoce discursivamente. ¿Es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense? (Oszlak, 2018, p. 552).

Como bien lo destacó Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de políticas estatales, a menos que esta haya sido empoderada. Tal empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y colectivos, está seguro que puede obtener la garantía de su ejercicio, tiene capacidad de análisis de la información pertinente y dispone de capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que valora (Oszlak, 2018, p. 552). Pero no siempre, aun empoderado, el ciudadano aprecia la participación política y está dispuesto a ejercerla. La acción colectiva no suele estar inspirada por una mera vocación cívica. La consigna que suele imponer-

se podría resumirse en la frase: “animémonos y vayan”.

Por otra parte, del lado de la sociedad civil, el tercer supuesto negaría de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de acción de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen el tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza pública (Oszlak, 2012, p. 71). Sin duda, en la antigua Atenas, a los ciudadanos libres, que poseían esclavos, les resultaba más fácil deliberar en el ágora y ocuparse de los problemas de la *polis*.

En definitiva, la tecnología puede producir cambio cultural en presencia de voluntad política para la apertura y la participación, pero tal voluntad debería existir tanto desde el lado del Estado como desde la sociedad civil (Oszlak, 2018, p. 552). Hay, sin duda, un valor retórico y simbólico importante en la decisión gubernamental de anunciar y poner en marcha reformas de este tipo, pero hay mucho de fuegos de artificio en torno a la efectiva implantación de un EA y los resultados son todavía magros. No puede negarse que “abrir” el gobier-

no al escrutinio de la ciudadanía es más popular y, en definitiva, políticamente más legítimo, que el ocultamiento de procesos y resultados que ha caracterizado siempre la actividad de su aparato institucional. Mientras las puertas y ventanas del estado permanezcan “entrecerradas” y pueda controlarse el ángulo de su apertura, su voluntad manifiesta de adherir a esta filosofía constituye una apreciable fuente de legitimidad política (Oszlak, 2018, p. 552).

Pero si quienes conducen el Estado están convencidos de que la gestión pública debe realmente basarse en la apertura, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, de modo que la democracia adquiera un real carácter deliberativo, deberían dejar de lado el gradualismo de las acciones y eventos aislados sobre EA, asumiendo el compromiso de desarrollar y poner en marcha una estrategia de desarrollo institucional acorde con la magnitud del desafío que ello implica. Este planteo puede sonar utópico, pero resulta claro que la etapa de curiosidad y deslumbramiento por la que atravesó hasta ahora la difusión de esta modalidad de gestión, debe dar paso a una programación de acciones más ambiciosa. Tal vez, inclusive, esas acciones deberían extenderse a una formación que alcance a los distin-

tos niveles educativos (incluso a la educación inicial), de modo que los futuros ciudadanos adquieran conciencia sobre el rol que deberían asumir en una democracia deliberativa (Oszlak, 2018, p. 556).

En ausencia de un proyecto semejante, el paradigma de EA puede perder vigencia e incluso llegar a integrarse a la larga lista de otros paradigmas de gestión pública que estuvieron vigentes y se sucedieron unos a otros en el pasado, como la Nueva Gerencia Pública o la Reinención del Gobierno. Esto no significa suponer que la tecnología no seguirá avanzando, ya que es previsible que nuevas plataformas, sistemas y aplicaciones continuarán enriqueciendo y simplificando la gestión pública. Pero esta no sería más que la “cara electrónica” del EA, más e-gobierno: no es descartable que lleguemos a tener mucho más “gobierno electrónico” y, en cambio, poco “Estado abierto” (Oszlak, 2018, p. 557).

Para que los principios del EA se instalen en la cultura y la práctica de la gestión pública, hace falta mucho más que planes presentados regularmente a la AGA, o eventos y cursos de formación, por más que estas iniciativas no sean desdeñables. Se requiere un enfoque más global y estratégico, que tome en cuenta y realice un seguimiento sistemático de los programas en marcha,

que permita dimensionar los déficits de capacidad institucional existentes, las tecnologías a instalar, la demanda potencial de formación y las posibilidades de atender esa demanda proyectando las modalidades y recursos que serán necesarios. El riesgo de que EA termine siendo poco más que gobierno electrónico no es descartable, porque el cambio tecnológico, en última instancia, es hoy mucho más fácil de implantar que el profundo cambio cultural y político que se requiere (Oszlak, 2018, p. 569).

## **La democratización de la administración pública**

Existe en la literatura una clara tendencia a fusionar democracia y buen gobierno. Y si bien ambos son deseables, la distinción analítica debería mantenerse, porque una cosa es mayor o menor democracia y otra, un buen o mediocre gobierno (Levine & Molina, 2007). Gobiernos democráticos pueden producir pobres resultados de gestión y ello reducir su legitimidad; y gobiernos autoritarios pueden producir buenos resultados sin por ello adquirir legitimidad democrática (Przeworski, Alvarez, Cheibub & Limongi, 2000). Esto es innegable, pero también es cierto que la ciudadanía suele mostrar mayor adhesión a valores de-

mocráticos cuanto mejor es el desempeño de un gobierno en lo que se refiere a satisfacer sus expectativas y demandas de ingreso o bienestar.

Por lo tanto, bajo regímenes democráticos, existe una clara relación de determinación entre el éxito gubernamental y la preferencia por la democracia. Inversamente, el fracaso de un gobierno tiende a poner en cuestión la propia idea de democracia, aunque en el fondo, lo que se cuestiona es la legitimidad de un régimen formalmente democrático. Esa legitimidad se funda en un pacto tácito entre ciudadanos y gobierno, a través del cual los ciudadanos reconocen que es su participación y protagonismo lo que confiere a los gobiernos el derecho a gobernar y a reclamar su lealtad, a la vez que los gobernantes reconocen que este derecho reside, en última instancia, en la aprobación ciudadana.

La preocupación por la legitimidad lleva a centrar la atención analítica en los procedimientos vigentes para elegir, controlar e influir sobre los gobiernos y las políticas públicas, es decir, las reglas de juego operativas (instituciones formales y normas informales) y los derechos asociados con ellas. Además, para que la legitimidad sea democrática se requieren otros dos elementos: una ciudadanía inclusiva y condiciones de organización

y participación, abiertas y accesibles (Levine & Molina, 2007). Según esta posición, la legitimidad democrática dependería fundamentalmente de los aspectos procedimentales de la democracia.

Sin embargo, no debe desconocerse el peso que también tiene el *etos* fundante de la democracia. Al atribuir un pobre desempeño estatal a la debilidad de las instituciones estatales o a la impericia de sus gobernantes, de algún modo también se pone en cuestión el *etos* democrático de la ciudadanía. Me refiero al “conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una... comunidad”, como lo define la RAE. Un *etos* se construye, con lo cual, se vuelve un concepto dinámico y cambiante. Si define el carácter de una persona o una comunidad, su condición de sustantivo requiere siempre alguna adjetivación, ya que el “carácter” de un individuo o una comunidad no es nunca permanente ni definitivo. Solo denota un conjunto, temporalmente vigente, de costumbres, conductas y relaciones que hacen a su sustancia y que en tanto se transforman, exigen que ese “carácter” sea especificado o adjetivado.

De este modo, un individuo puede haber aprendido y asimilado los valores de la democracia en sus aspectos formales, es decir, como conjunto de reglas

de juego para elegir representantes y ser elegidos, de manera libre, abierta y transparente. Pero también esos valores pueden ser cuestionados cuando el ejercicio de los derechos ciudadanos no conduce -con todas las mediaciones que corresponde entre el acto de elegir y las consecuencias de las decisiones de los elegidos- a un buen o mejor vivir (para utilizar un término actual), o a una mayor felicidad pública (para recordar uno mucho más antiguo). Aparece entonces, a veces, la nostalgia de la “mano dura” de un autoritarismo capaz de implementar las decisiones a como den lugar. La democracia adquiere así una “plasticidad” capaz de disolver o atenuar las convicciones y los valores usualmente asociados con este concepto, convirtiéndose en cambio en un *etos* circunstanciado, contingente, que pasa a depender de vivencias y experiencias que, en última instancia, determinan el lugar de cada individuo en el entramado social.

No es necesario recurrir a encuestas o barómetros para comprobar el alto grado de desafección política que existe en América Latina, de extrañamiento ciudadano respecto de las instituciones, valores y líderes políticos (Paramio, 2015). Desconfianza y falta de credibilidad son, en buena medida, consecuencia de desempeños gubernamentales deficitarios

y estos son el resultado de complejas combinaciones de variables que, reiteradamente, justifican y ponen en marcha procesos que procuran transformar y modernizar la administración pública: políticas e instrumentos de desburocratización, gestión de personal, reestructuración, reingeniería de procesos, digitalización, gestión financiera integrada o medidas anticorrupción, entre otros.

Pese a su innegable racionalidad y legitimidad, estas políticas han encontrado serios obstáculos a su implantación. En su mayoría, suelen ser improvisadas y superficiales; o bien no se sostienen en el tiempo o no consiguen superar la resistencia de diversos actores que, desde afuera y adentro del Estado, defienden toda clase de intereses que se verían afectados por la vigencia de reglas de funcionamiento burocrático basadas en la capacidad profesional, el mérito, la equidad, la racionalidad y la transparencia.

Estos valores, cuando caracterizan el funcionamiento del aparato estatal, constituyen también un indicador clave de la vigencia de una auténtica democracia, porque su función esencial es reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública (Arellano, 2008). La fortaleza de un sector público guiado por esos valores radica en su credibilidad (Villoria, 2008), pero ella solo

puede existir si el estado que la detenta aparece, frente a la ciudadanía, como auténtico representante y factor decisivo del bien público, como foco de identidad colectiva (O'Donnell, 2008). Aun siendo formalmente democráticos, gran parte de los estados de América Latina no han logrado tal credibilidad, por lo que en su mayoría siguen siendo caracterizados como “democracias con adjetivos” (Collier & Levitsky, 1998).

### **Conclusión: el EA como respuesta**

La filosofía del EA, y las acciones que podrían emprenderse en su nombre encendieron algunas pequeñas luces que, potencialmente, serían capaces de iluminar la perenne opacidad de la administración pública. A lo largo de más de una década, la adhesión a sus principios y los compromisos asumidos en su nombre, no han hecho más que crecer. La experiencia registrada no garantiza su futura sostenibilidad y vigencia, ya que en última instancia, su eventual mayor difusión y adopción serán el resultado del juego de fuerzas políticas. Lo que es claro es que en la relación principal-agente entre ciudadanía y Estado, la información será el recurso de poder decisivo para que cada parte pueda asumir plenamente sus roles naturales de mandantes y mandatarios.

Sin suficiente información, la ciudadanía estará mayormente limitada a ejercer su derecho electoral, sin conocer, más que por sus consecuencias, los resultados de la gestión pública y sin poder, por lo tanto, incidir sobre los mismos más que, principalmente, a través de la emisión de su voto. En la medida en que la tecnología continúe facilitando el acceso y procesamiento de la información, será sin duda un aliado insustituible de la ciudadanía.

La información –abierta, pertinente y oportuna– le permitirá conocer el verdadero alcance de los objetivos políticos que debaten los parlamentos y persiguen los gobiernos, evaluar si los resultados que legislativo y ejecutivo se propusieron lograr durante su gestión fueron efectivamente alcanzados, y determinar si el conocimiento más profundo adquirido sobre las cuestiones de la agenda pública, justifica su participación más activa en todo el ciclo de las políticas públicas. La información será también el insumo básico para que los gobiernos rindan cuentas a la sociedad por su desempeño.

Como he señalado en otro trabajo, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para que los ciudadanos puedan juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si con-

viene 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 (Oszlak, 2012, p. 75).

El EA y los avances en las TIC renovaron las utopías acerca de una futura organización social “ciudadano-céntrica”, aunque el desarrollo tecnológico también creó preocupantes distopías. Todas las utopías parten del supuesto común de que los gobiernos estarán dispuestos a ser controlados y los ciudadanos, a controlar a sus gobiernos. Bien sabemos que los términos de esta sencilla fórmula no son componentes naturales de la cultura institucional de las democracias latinoamericanas: como señalara más arriba, existe una coincidente 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 ésta a que tal información le sea re-

velada (Oszlak & Kaufman, 2018). Este juicio no supone desconocer que muchos gobiernos generan regularmente información sobre su gestión y muchos ciudadanos solicitan o exigen información a sus gobiernos (Oszlak, 2017). La afirmación debe entenderse en el sentido de que la disposición de unos y otros no resulta habitualmente suficiente como para asegurar que los gobiernos rindan cuenta y que la ciudadanía exija tal rendición (Oszlak, 2015).

No obstante, la experiencia del EA ofrece algunos signos esperanzadores. Vistos en perspectiva, los planes de acción que presentan regularmente los países a la AGA constituyen un avance positivo en la dirección que marca esta concepción. Además, estos planes son la punta del iceberg de esfuerzos mucho más extendidos y profundos, que llevan a cabo gobiernos subnacionales, emprendedores individuales, empresas y organizaciones sociales, lo cual evidencia que se encuentra en marcha un movimiento destinado a perdurar y extenderse aun más, sin que puedan vislumbrarse plenamente las transformaciones que podrían llegar a producirse en las relaciones entre Estado y ciudadanía (Oszlak & Kaufman, 2018).

Al mismo tiempo, también es evidente que el camino por recorrer es todavía

muy largo y que recién se están transi-  
tando las etapas más “fáciles” o menos  
conflictivas de los cambios que se anun-  
cian y comprometen, sobre todo, aque-  
llas iniciativas que no modifican sustan-  
cialmente ni el estilo de gestión estatal  
ni la natural falta de compromiso del ciu-  
dadano medio 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, aun  
cuando, comparados con el pasado, re-  
sultan auspiciosos.

Lo que importa es tener conciencia de  
los obstáculos y desafíos que deberán su-  
perarse para continuar avanzado hacia el  
escenario imaginado. Sin duda, la tecno-  
logía es el gran aliado de esta empresa.  
Las TIC transformaron profundamente la  
forma de informarnos y comunicarnos. La  
tecnología también puede contribuir a “for-  
zar” 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 pue-  
de beneficiarse del aporte y la inteligencia  
colectiva de ambas instancias y que, en  
consecuencia, manifiesten una firme vo-  
luntad política y cívica para lograrlo.

## Referencias

- Arellano Gault, D. (2008). Civil Service Reform: Challenges and Future Prospects for Mexican Democracy. En Killian, J. & Eklund, N. Handbook Of Administrative Reform. An International Perspective. Boca Raton: CRC Press. pp. 233-247
- Bessette, J. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government, en *How Democratic is the Constitution?*, Washington, D.C.: AEI Press. pp. 102–116.
- Cardoso, F. (1972). Estado y sociedad en América Latina. *Nueva Visión. Revista Mexicana de Sociología*, 66 (4).
- CLAD (2016). *Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto*. Caracas.
- Collier, David y Levitsky (1998). Democracia con adjetivos: innovación conceptual en la investigación comparativa. *Agora*, (8), pp. 99-122.
- Espinoza Toledo, Ricardo. (2011). México: una democracia expuesta a riesgos. *Polis*, 7(2), pp. 41-63. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v7n2/v7n2a3.pdf>
- García Jaramillo, L. (Coord.). (2011). La democracia deliberativa a debate. *Cuadernos de Investigación*, Universidad EAFIT.
- Kaufman, E. (2017). El papel de la alianza para el Gobierno abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1(2). Recuperado de [https://issuu.com/apuntesescueladegobierno/docs/pdf\\_ea\\_vol1\\_n2](https://issuu.com/apuntesescueladegobierno/docs/pdf_ea_vol1_n2)

- Levine, D. y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada América Latina Hoy, 45, pp. 17-46.
- Martínez, M. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*. pp. 661-710.
- Mascareño, C. Montecinos, E. (2011). Presupuesto participativo, democracia participativa y conflictos con el modelo representativo en América Latina: una introducción. *Democracia Participativa vs. Representación: tensiones en América Latina*.
- O'Donnell (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Reforma y Democracia*. Caracas N° 42, Octubre.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno Abierto promesas y desafíos. *La revista del Plan Fénix*. 3 (18). Recuperado de <https://docplayer.es/84526408-La-revista-del-plan-fenix-ano-3-numero-18-septiembre-2012.html>
- \_\_\_\_\_ (2016). Enfoques y tendencias, "Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe". *Boletín e-Gobierno Red GEALC*. pp.3-8 Recuperado de <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=5O1bslywZus%3D&tabid=1729>
- \_\_\_\_\_ (2017). La noción de estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros CEPAL. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/427775735/Desde-El-Gobierno-Abierto-Al-Estado-Abierto-cepal>
- \_\_\_\_\_ (2018). ¿Cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado abierto? *GIGAPP Estudios-Working papers*. 98-110, pp. 548-571. Recuperado de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/issue/download/56/9>
- Oszlak, O., Bergman, I. (2013). Building a Better Citizen. *Berkeley Review of Latin American Studies*, Spring 2013. UC Berkeley: Center for Latin American Studies.
- Paramio, L. (2015). Desafección Política y Gobernabilidad: el reto político. Universidad de Alcalá: CAF.
- Parks, W. (1957), The Open Government Principle: applying the right to know under the Constitution. *The George Washington Law Review*, 26 (1).
- PNUD (2004). La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Recuperado de <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- PNUD, OEA (2010). Nuestra democracia. México: FCE. Recuperado de [https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra\\_dem\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf)
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Renobell Santaren, V. (2016). Calidad democrática y democracia deliberativa: situación y perspectiva de futuro. *Radiografiando la democracia: un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*. España: Avapol.
- Restrepo, D. (2001). *Eslabones y precipios entre participación y democracia*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/227385633\\_Eslabones\\_y\\_precipi](https://www.researchgate.net/publication/227385633_Eslabones_y_precipi)

cios\_entre\_participacion\_y\_democracia

Subirats, J. (2002). Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y comunicación. *Democracia digital. Límites y oportunidades*. pp. 89-114.

Villoria (2008). Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina. España: Fundación CIDOB.

Yu, H. & Robinson, D. (2012). The New Ambiguity of 'Open Government'. Princeton CITP/ Yale ISP Working Paper.