
CAPÍTULO V

De las políticas de gobierno electrónico a las de Open government. La reforma dentro de la reforma

RICARDO SEBASTIÁN PIANA

El Estado, como la comunidad política superior de la modernidad, es un fenómeno complejo y puede ser estudiado desde distintos niveles¹.

El presente Capítulo no pretende dar cuenta de resultados concretos de las políticas de reforma aplicadas en los últimos años en Latinoamérica. No buscamos, tampoco, realizar una crítica valorativa de las distintas perspectivas, principios y presupuestos para la reforma de la Administración Pública, algunas de las cuales suponen, aunque no lo explicitan, una reforma del propio Estado².

¹ Según Alford y Friedland (1991) hay tres perspectivas teóricas para estudiarlo.

En primer lugar, se deben observar las relaciones contradictorias del Estado entre sus aspectos capitalista, burocrático y democrático. Estas dimensiones lo constituyen en el nivel social. En segundo lugar, el Estado puede ser visto como compuesto por redes organizacionales, observando sus estructuras, que difieren en su capacidad política y legal para controlar recursos internos y externos, los aspectos presupuestarios, el personal que integra su estructura y los apoyos políticos que puedan existir. En tercer lugar, el Estado es también un ámbito en el que se definen decisiones sobre las que los distintos grupos tratan de influir. Los hechos resultantes pueden ser diversos y dependen de los intereses en disputa y de las capacidades que estos grupos puedan desplegar.

² La gran mayoría de los autores hablan indistintamente de reforma del Estado y de la Administración Pública, sin embargo, mientras la primera

Pretendemos, más bien, dar cuenta y reflexionar sobre la reforma de la reforma y sus perspectivas teóricas.

Creemos que es un tema relevante. Es que en los últimos años el Estado ha sufrido una profunda metamorfosis en su rol frente a la sociedad, en su organización interna, en el perfil de su personal y en la composición de su presupuesto. Estas transformaciones han modificado sus funciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales subnacionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del contexto internacional (Oszlak, 2000).

Los cambios en la administración de los asuntos públicos suelen traer aparejados transformaciones normativas y organizativas que buscan legitimar su accionar, obtener recursos y viabilizar la implementación de nuevas políticas. Algunas modificaciones requieren cambios significativos en la estructura organizacional junto con la creación de nuevos roles y la desaparición de otros, la redesignación de áreas con otros nombres que expresen mejor los propósitos perseguidos e incluso la fusión o separación de distintos ámbitos de acuerdo con los intereses particulares del momento y del grupo político a cargo (Camou, 2005).

Las iniciativas que han pretendido aplicarse en América Latina no han incluido una reflexión sobre las particularidades de su Administración Pública y por ello, en realidad, la transición hacia el nuevo paradigma se ha materializado en la adopción de determinadas pautas de carácter gerencial que han puesto de relieve la dimensión tecnocrática de la reforma. Al no tener en cuenta la vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de los nuevos criterios, muchos de los proyectos iniciados en países como Bolivia, Uruguay, Venezuela, Chile, Nicaragua o Argentina han quedado frustrados. Y es que, en definitiva, los cambios a los que han apuntado las políticas y las decisiones adoptadas, entre las que se encuentran las relacionadas con los proyectos de gobierno electrónico, no han conseguido resolver el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se han fundado y las condiciones (instituciones, diríamos nosotros) culturales y políticas del medio en que han pretendido ser implantadas (Gascó, 2010).

observa, describe y analiza las funciones estatales en el contexto de los grandes cambios históricos-ideológicos que legitiman la relación de mando y obediencia, la segunda analiza las estructuras institucionales que ejecutas esas funciones; esto es, mientras la primera estudia qué hace el Estado, la segunda, cómo lo hace.

Existe en nuestras Administraciones desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la Nueva Gestión Pública y los valores de la Administración Pública tradicional. Pero conscientes de la necesidad de mejorar los niveles de satisfacción de las demandas ciudadanas, los gobiernos han emprendido reforma tras reforma en la esperanza de acercarse a los paradigmas del buen gobierno definidos por los países desarrollados y los Organismos Internacionales.

América Latina es un continente de grandes desigualdades, y no sólo de las económicas: hay, en casi todos los países de la región, un alto nivel de aprobación pero el apoyo a la democracia baja en promedio en la región de un 61% a un 58% después de cuatro años de sostenido aumento. Si bien desde año 2003 hasta la crisis del 2007, ha crecido como nunca antes en democracia, la inseguridad se ha consolidado como tema central de las elecciones celebradas en 2011. No es que no se crezca sino que las desigualdades están en la velocidad en que los distintos sectores sociales crecen. En 2011, disminuye en casi todos los países la percepción de que se gobierna para todo el pueblo; pero aún dentro de un mismo bloque, como el MEROCUR, con gobiernos políticamente alineados y sin grandes cambios en la conducción de los partidos, aunque sí en sus líderes, la diferencia es notable: mientras que en Argentina y Uruguay aumenta esa percepción en 12 puntos porcentuales, en Brasil cae 16% y en Paraguay 4%. Y sin embargo, la percepción personal de “satisfacción con la vida” tiene un promedio en la Región del 72% y en los países del MERCOSUR no baja del 75% llegando en Brasil, al 82%. En Brasil, sólo el 45% cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno en cualquier circunstancia; en Uruguay, el 75% lo considera como la única opción. Los problemas-reto de la democracia en la región siguen asociados a la corrupción pero dentro del MERCOSUR son variadas las preocupaciones: si bien en todos la corrupción es el más importante, el segundo más importante es la transparencia del Estado en Argentina y Paraguay, garantizar la justicia social en Brasil y Uruguay (Informe Latinobarómetro, 2011).

Con estos datos, parece “natural” la necesidad de cambiar la “forma en que las cosas se hacen” aunque la gran mayoría crea en los procedimientos necesarios (democráticos) para alcanzar los mismos fines (justicia social y mayor equidad).

Describiremos, entonces, en sus principales líneas, los presupuestos de cada una de esos paradigmas de reforma de la administración pública.

1. Nueva Gestión Pública

La mala imagen de la burocracia, la corrupción, el clientelismo y nepotismo, la falta de una carrera civil administrativa y de transparencia, el déficit en los controles públicos, legitimaron en América Latina las reformas iniciales de la década del '90, especialmente, orientadas en las consignas de la Nueva Gestión Pública.

El ideario de la Nueva Gestión Pública se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina aunque el resultado concreto de su aplicación ha adquirido escasa difusión (López, 2005). Pero es Estados Unidos el principal país promotor del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la conocida obra *Reinvención del Gobierno*, de Osborne y Gaebler (1994) y sus principios de la modernización, denominados por las "Cinco R": "Reestructuración", "Reingeniería", "Reinvención", "Realineación" y "Reconceptualización"³.

La Nueva Gestión Pública, como reacción a la Administración pública tradicional, ha buscado construir modelos de organización más flexibles a través de: 1) la desregulación, descentralización y delegación de funciones⁴; 2) la desagregación de las áreas de

³ Para Fleury (1999) la búsqueda de soluciones para la crónica crisis de gobernabilidad de América Latina encontró apoyo y fuente de inspiración teórica en las corrientes del neoinstitucionalismo y en las teorías de la economía conocidas como *public choice* y *Principal-Agente*. A partir de ese cuerpo teórico se diseñaron las estrategias de reforma institucional para la región, en áreas tan distintas como las reformas judiciales, las de seguridad social, los servicios sociales, etc. Además, esa experiencia internacional en reforma del aparato administrativo del Estado fue también ampliamente difundida en la región, a través de una laboriosa acción de consultores internacionales, ingleses y neocelandeses especialmente, intensificando el debate sobre la necesidad de las reformas y la apropiación local de instrumentos innovadores en el campo de la gerencia pública

⁴ Es necesario distinguir claramente cada concepto pues suelen ser confundidos. Existe desregulación cuando se eliminan controles inútiles, superpuestos o que no agregan valor al proceso administrativo. Existe descentralización cuando se otorga funciones y responsabilidades a los niveles intermedios y/o inferiores de las administraciones rompiendo la lógica de la centralización en la cúspide de la pirámide. Existe

competencia en agencias gubernamentales promoviendo su competencia y rivalidad y 3) la flexibilidad laboral (véase Heeks, 2001).

Las privatizaciones pretendieron introducir los beneficios de la disminución en el costo y aumento de la calidad gracias a la competencia; mejora de la eficiencia en la prestación de servicios y en la asignación de recursos; inversión de recursos privados y disminución del gasto público. Los proyectos han pretendido optimizar la calidad en la prestación de servicios públicos haciendo más eficiente la distribución del gasto público siempre con miras a lograr el tan ansiado equilibrio fiscal.

Muchas de sus consignas en cuanto al diseño del Estado nos son conocidas: achicamiento del Estado, privatizaciones, disciplina fiscal y reducción de costos. En cuanto al diseño institucional, todos los proyectos de modernización del Estado han tenido a la reforma administrativa como uno de sus ejes centrales.

No es este el lugar para debatir sobre los resultados de la reforma. Lo que los autores que seguimos en este trabajo tratan de explicar es el desfase entre los objetivos buscados y los resultados alcanzados.

En términos generales, se ha señalado que los procesos de reforma que se inspiraron en las consignas de la Nueva Gestión Pública fallaron en la comprensión acerca de las diferencias existentes entre el Estado y las empresas privadas en cuanto a las distintas funciones y relaciones que tienen con la ciudadanía (Rivera Urrutia, 2003). La pretensión de reformar un Estado burocrático por un Estado moderno basado en los principios de la empresa privada estaba condenada a fallar.

Los defensores de la Nueva Gestión Pública, por su parte, señalan que los magros resultados alcanzados en Latinoamérica se deben a que la incorporación de las técnicas del management no fue acompañada con la "recreación" de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva "cultura de la responsabilidad", capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado.

delegación cuando se distinguen y separan las tareas de planificación, definición, diseño y control de políticas, reservadas a responsables políticos, de las tareas operativas rutinarias o bien reservándolas a los funcionarios de línea o bien privatizándolas.

Desde otra posición se ha dicho que “*Trasladar esa lógica (empresarial) al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas*” (Echebarría y Mendoza, 1999:40-41).

También se afirma que uno de los orígenes del mal funcionamiento de las técnicas de la Nueva Gestión Pública en el ámbito latinoamericano es la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región donde ni siquiera se ha logrado alcanzar los postulados de la organización burocrática weberiana.

Como bien advierte Arellano Gault (2001), la Nueva Gestión Pública presupone una institucionalidad técnica del comportamiento burocrático con poco espacio para la ambigüedad. Y sin embargo, no hay elemento más político en los procesos de decisión pública que la operacionalización de la decisión política ya que esta supone un amplio margen de libertad y decisión que abarca desde su diseño, distribución, control hasta su ejecución. No obstante los postulados de la Nueva Gestión Pública, la variable política no desaparece: en toda política de reforma existe un complejo proceso de adaptación, negociaciones complejas y aprendizaje. Por ello afirma el mismo autor en otro de sus trabajos que la Nueva Gestión Pública es en realidad una doctrina, una ideología y una estrategia de sobresimplificación discursiva que cae cerca de extremos casi grotescos (Arellano Gault, 2003).

2. Políticas de Gobierno Electrónico

Una nueva etapa en los procesos de reforma se da con las políticas de Gobierno Electrónico impulsadas desde fines de los 90, pero especialmente, desde 2002.

“Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica” son utilizados como sinónimos en la gran mayoría de documentos que tratan esta temática; el primero es más utilizado en Latinoamérica y el segundo en España aunque las dimensiones de los conceptos son distintas.

Existen varias definiciones acerca de lo que debe entenderse por Gobierno o Administración Electrónica; en realidad tantas como autores, informes y normas se refieran a este nuevo concepto. Ello nos enfrenta a un primer problema de tipo conceptual.

No hay que remontarse mucho en el tiempo para rastrear el origen del concepto de Gobierno Electrónico, que nace también de la mano de la *New Public Management* (Nueva Gestión Pública) en la

década de los '90. A excepción de algunos estudios académicos anteriores y de los anuncios en la campaña presidencial de los EE.UU. que llevara a Bill Clinton a la Casa Blanca, el concepto hace su aparición en la escena pública con el primer informe del ex vicepresidente Al Gore en 1993, en el marco de la *Government Performance and Results Act* (Ley sobre el Rendimiento y los Resultados del Gobierno) del mismo año donde puede leerse: *"In the future, the concept of electronic government can go beyond transferring money and other benefits by issuing plastic, "smart" benefit cards. With a computer chip in the card, participants could receive public assistance benefits, enroll in training programs, receive veterans services, or pay for day care. The card would contain information about participants' financial positions and would separately track their benefit accounts – thus minimizing fraud. Electronic government will be fairer, more secure, more responsive to the customer, and more efficient than our present paper based systems"* (*The National Performance Review. Chapter 4 Cutting Back to Basics. Step 4: Reengineering Programs to Cut Costs, 1993*).

Las primeras políticas de Gobierno Electrónico hacen su aparición en este contexto. Por ello, no es casualidad que poco más adelante en ese mismo informe, pueda leerse que *"Las oportunidades abundan para disminuir los costos operativos con el uso de las tecnologías de las telecomunicaciones"* (traducción del autor).

El concepto Gobierno Electrónico fue creciendo acompañado por otros nuevos conceptos, como el de *e-governance*, impulsando la transformación del sector público en torno a la "marquetización" de servicios gubernamentales en agencias gubernamentales externas (Norris, 2003).

Sin embargo, ese concepto original, asociado a la eficiencia gubernamental, fue permeable a otros usos y finalidades. De la mano de las facilidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las nociones de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas fueron ocupando un espacio central en la conceptualización del Gobierno Electrónico. Hoy, la idea de *accountability* (término que incluye tanto la obligación de rendir cuentas como la responsabilidad gubernamental hacia el electorado) es clave para reconstruir el concepto de Gobierno Electrónico.

¿Cómo definir al Gobierno Electrónico? Resulta difícil encontrar un concepto válido de Gobierno Electrónico; en primer lugar por la novedad del fenómeno, pero sobre todo, y más importante, porque se ha generalizado a partir de políticas deseadas antes que concretas (Criado Grande *et al.*, 2002).

Para el BID (2003:19), “Desde un punto de vista tecnológico, el Gobierno Electrónico (...) es la capacidad que ofrecen las TIC para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente Internet”.

Desde el Banco Mundial, el Gobierno Electrónico refiere al uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales. Entre los servicios que pueden brindarse, se señalan desde la mejora de la distribución de servicios gubernamentales al ciudadano hasta la interacción con las empresas y la industria, pasando por «empoderar» al ciudadano mediante el acceso a la información o la creación de una gestión pública más eficiente: “E-Government» refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the Internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government. These technologies can serve a variety of different ends: better delivery of government services to citizens, improved interactions with business and industry, citizen empowerment through access to information, or more efficient government management. The resulting benefits can be less corruption, increased transparency, greater convenience, revenue growth, and/or cost reductions. Banco Mundial”⁵.

En el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2004) se señala que las estrategias nacionales de Gobierno Electrónico deben tener como fines que “*la administración pública sea más transparente, eficaz y democrática*” (Punto 13, inciso g) y más adelante que las aplicaciones TIC pueden apoyar el desarrollo sostenible en la administración pública, los negocios, la educación y capacitación, la salud, el empleo, el medio ambiente, la agricultura y la ciencia en el marco de ciberestrategias nacionales para lo cual se han de tomar, entre otras medidas, las siguientes (Punto 15 – Gobierno Electrónico):

a) Aplicar estrategias de gobierno electrónico centradas en aplicaciones encaminadas a la innovación y a promover la transparencia en las administraciones públicas y los procesos democráticos, mejorando la eficiencia y fortaleciendo las relaciones con los ciudadanos.

b) Concebir a todos los niveles iniciativas y servicios nacionales

⁵ <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>. Ubicado el 01/03/08.

de gobierno electrónico que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y empresarios, con el fin de lograr una distribución más eficaz de los recursos y los bienes públicos.

c) Apoyar las iniciativas de cooperación internacional en la esfera del gobierno electrónico, con el fin de mejorar la transparencia, responsabilidad y eficacia en todos los niveles de gobierno.

El nuevo Plan de Acción Europeo 2015, sobre la base de la Declaración de Malmö de los Ministros responsables de las acciones de Gobierno Electrónico, estableció que *“... para 2015 las Administraciones Públicas europeas serán reconocidas por ser abiertas, flexibles y colaborativas en sus relaciones con los ciudadanos y las empresas. Ellas usan el Gobierno Electrónico para aumentar su eficiencia y efectividad y para mejorar constantemente sus servicios públicos en una forma que atiende las diferentes necesidades de los usuarios y maximiza el valor público, lo que coadyuva la transición de Europa a un liderazgo a la economía del conocimiento”* (UE, 2010; la traducción es propia).

Por fin, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada en 2007, entiende las expresiones “Gobierno Electrónico” y «Administración Electrónica» como sinónimos y ambas son consideradas como *“el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”* (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico).

Sin pretender definir al Gobierno Electrónico, entendemos que tiene un carácter multidimensional y que el concepto engloba por lo menos los siguientes elementos: a) TIC; b) relación entre actores públicos y privados; c) prestación de servicios; d) optimización y modernización; y e) gobernabilidad. En efecto, no es posible hablar de Gobierno Electrónico sin incluir, al menos, la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental, una amplia/transparente relación del gobierno con los distintos actores sociales y una nueva legitimidad (Piana, 2007).

Pero más allá de las definiciones, el concepto encierra también ciertos presupuestos sobre la estructura administrativa que debemos analizar: el de redes administrativas.

Las redes administrativas pueden ser definidas como estructuras de comunicación horizontal y abierta entre diferentes organismos interdependientes, organismos que pueden ser públicos o privados.

Como ha señalado Rodal (2003), desde el punto de vista organizacional, la red permite crear estructuras de comunicación que facilitan y optimizan los flujos de información y que resuelven numerosos problemas técnicos y sociales en el lugar donde se aplican.

Al ser una comunicación abierta, las interconexiones pueden ir más allá de los canales legal y formalmente establecidos. Así, las redes no se sustentan en una relación jerárquica entre sus diferentes unidades, sino en la confianza y consenso, confianza que implica coordinación horizontal entre los varios actores que la conforman.

La confianza no es espontánea y tiene que ser sostenida. Por ello uno de los mayores problemas de las redes es asegurar su permanencia. En efecto, la subsistencia dependerá de que los procesos comunicacionales puedan establecerse de forma continua, estable y duradera, pero si es cierto que las redes son redes que conectan personas, la persistencia de la red dependerá muchas veces de vínculos informales entre personas antes que entre instituciones (Börzel, 1997).

Una red no está conformada sólo por los actores y los recursos que se comparten: existen reglas, que si bien son ambiguas y no está claro quién debe aplicarlas, orientan el comportamiento y posicionamiento de los actores y sugieren qué está permitido y qué no está permitido, además de indicar qué acción está interconectada con qué posición y qué costes y beneficios están asociados con determinados comportamientos. Estas reglas informales generan ciertas percepciones acerca del rol que ocupa cada uno de los miembros de la red y cuáles son las reglas de juego; ellas son las que permiten dar sustentabilidad a la red más allá de los actores que la integran.

Cuantas más conectividades tenga la red, más gana. Al contrario del esquema burocrático, en el que la suma de estructuras torna más pesado al sistema al hacer crecer a una pirámide ya de por sí sobrecargada, en una red, las conexiones con otros organismos, con otras redes, no implican aditamentos en la estructura original, sino simplemente, nuevas conectividades. Ello hace crecer el valor de una red pues la red gana en información y en utilidad cuando es mayor el número de los que están conectados o asociados, ya que la propia conectividad produce nuevos conocimientos y recursos que se multiplican de forma geométrica en nuevas direcciones. Así, uno de los activos más importantes de la estructura en red son los actores que la conforman, actores que distribuyen y comparten sus informaciones, recursos y capacidades.

Las TIC como ninguna otra herramienta pueden ayudar a consolidar la confianza. Niklas Luhmann (1996) ya había dicho que

el establecimiento de la confianza requiere de volúmenes de información suficientes que posibiliten a la sociedad reducir la incertidumbre con la que intuye el futuro. El esquema de la organización en red sobre base tecnológica puede superar ese estado de incertidumbre. Aportando más información es posible generar una confianza que permita a los actores participar de manera directa o indirecta en las políticas públicas, siendo, consecuentemente, más responsables por su mayor participación en las decisiones que se toman (León y Ramírez, 2003).

En este modelo de organización, se dice que el Estado no es el único actor y por ello no es el carácter público o privado de las unidades que conforman la red lo que define su naturaleza administrativa sino más bien su fin. En este sentido, es posible ver las redes como un modelo de intermediación de intereses o como una nueva forma de “governance” en la cual el estado, si bien es un actor relevante (quizá el más importante), ya no ocupa un papel central (Girard, 2002).

Destacamos aquí que la afirmación del Estado como un actor más no es ingenua ni debe pasarnos por alto. Si bien es cierto que no es posible analizar la política sólo desde el Estado, si éste no es el actor central de los vínculos, la “mano invisible” del mercado siempre favorecerá a los actores económicos más poderosos.

3. Y por fin... el Open Gov

Conceptos como el de *Gov 2.0*, que propenden, para el ámbito público, la aplicación de las interacciones sociales de la Web 2.0, *Wiki Gov*, entendido como gobierno abierto y participativo que permitiría “editar” las decisiones gubernamentales o más radicales como el de *We-Government* (una traducción un poco literal pero comprensiva del efecto buscado podría ser *nosotros gobernamos* –y no los representantes–) parecen haber desplazado al concepto de *Gobierno Electrónico* por pasado de moda.

El concepto de *Open Gov* o Gobierno Abierto es, quizá, el que ha tomado más fuerza en estos últimos años a partir de la iniciativa del actual presidente de los Estados Unidos, que no se centra ya en los aspectos tecnológicos (aunque la tecnología sí importa), sino en la participación, rendición de cuentas y la apertura-disponibilidad de la información pública.

El Gobierno de Barack Obama aprobó a inicios de 2009 la *Iniciativa Open Government* como un esfuerzo de su administración para crear niveles de apertura en el gobierno sin precedentes. La

iniciativa, está basada en tres principios o postulados, que tradicimos y resumimos:

- El Gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y provee información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo.

- El gobierno debe ser participativo. El compromiso público potencia la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones.

- El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración promueve activamente la participación de los ciudadanos en la labor de su gobierno.

Directamente relacionado en su origen con el de libertad de acceso a la información (Freedom Of Information) este concepto y sus significados abrevan de distintas fuentes tecnológicas: el de open data, software libre, open source, wikipedias, etc., incluyendo el de gobierno electrónico, ciertamente. Pero como mencionáramos más arriba, el concepto de Open Gov es mucho más amplio: transparencia, colaboración y participación, como ya vimos, pero también, responsabilidad y rendición de cuentas (accountability), asociación público-privado (public-private partnership), transversalidad; implicación y empoderamiento ciudadano.

Resulta obvio que tales postulados no son nuevos sino que están presentes en cualquier teoría de la democracia participativa. En efecto, la participación en el debate político no es, ciertamente, un fenómeno de la modernidad. La participación ciudadana ocupa, cada vez más, un aspecto fundamental del debate de la democracia mientras que otros elementos, antaño centrales, como la representación, los partidos políticos o la idea del bien común, son menos relevantes (ver, entre otros, Dahl, 1989; Sartori, 1989, Barber, 1984, Offe, 1988, Dworkin, 2006; Schmitter, 1994, entre muchos otros).

Ahora bien, son las TIC las que, según esta nueva visión, la del Open Gov, las que posibilitarían (o harían viable) cumplir esos postulados y valores. Así, *“La idea de Gobierno Abierto (...) subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos (...). Pero es solo ahora, con el avance tecnológico que ha propiciado la llamada web 2.0 o web social y la extensión de internet como red global, cuando puede comenzar a ponerse en práctica de forma masiva y con unos costes asumibles para los estados”* (Calderón y Lorenzo, 2010:12) o, en el mismo texto, *“En realidad, el Gobierno Abierto usa en forma completa el sentido de e-government o gobierno digital más el concepto de participación e*

interacción entre sus niveles de gobierno y entre el gobierno y otras instituciones y organizaciones de la sociedad. Por ello, debe considerarse una intensiva aplicación de las tecnologías de las comunicaciones y de la información, como así también la utilización permanente de las redes de telecomunicación y de internet en todos los estamentos de la Administración Pública” (Nemirovski, 2010:96).

O bien, un claro editorial del Boletín Electrónico de la Organización de los Estados Americanos: “Si bien la apertura de los gobiernos es una cuestión netamente política y responde a un proceso de construcción situado –social, cultural y cívicamente– en cada comunidad, el apoyo de las TIC en la transición hacia modelos de “Gobierno Abierto” se focaliza en los siguientes principios: a) comunicación: uso de las TIC como canales de diálogo permanente entre organismos y niveles de Estado, así como con organizaciones civiles y con los ciudadanos; b) transparencia: difusión y libre acceso a información y fundamentos decisorios de la Administración; c) participación: provisión y promoción de espacios de opinión y consulta a los ciudadanos; d) dominio público: liberación de información y datos públicos para su explotación por parte de la sociedad (*open data*); e) responsabilización: clara identificación y plena asunción de responsabilidades exigibles a funcionarios públicos; f) consulta pre-legislativa: debate y voto consultivo ciudadano a proyectos de ley antes de su tramitación parlamentaria; g) neutralidad tecnológica: utilización de diversas tecnologías y modelos de licencias (incluidos los sistemas protegidos y los de código abierto y libre), priorizando la disponibilidad de servicios fiables y efectivos para los ciudadanos”⁶.

Estas ideas de apertura y participación están presente y, de hecho, constituyen el eje central de otro de los Documentos del CLAD, las Cartas Iberoamericanas de Calidad en la Gestión Pública y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobadas con posterioridad a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

Si bien todavía esta nueva reforma dentro de la reforma todavía es demasiado reciente como para analizar los resultados, no deja de ser una nueva vuelta de tuerca a los mismos conceptos.

4. Algunas reflexiones finales

En el ámbito latinoamericano, se señala que la informalidad de

⁶ www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_55/Editorial55.htm. (Consulta: 11/11/11).

las instituciones es una nota característica (O'Donnell, 1997, entre otros). La flexibilización administrativa, si bien puede hacer operativos los principios de economía, eficacia y eficiencia, en ámbitos administrativos como el latinoamericano, condujeron, sin embargo, a resultados disfuncionales. En efecto, en instituciones débiles, la discrecionalidad en el nivel político puede acarrear arbitrariedad en la gestión.

Pero los mayores problemas técnicos en las políticas de reforma se han encontrado en la resistencia institucional. Las instituciones cuentan con una estructura de incentivos formales, racionales y normativos que enmarcan la interacción de sus participantes, incentivos que orientan y limitan el comportamiento de los actores⁷.

Para que los cambios se conviertan en institución y las instituciones efectivamente en constreñidoras y direccionadoras de la actividad de los agentes implicados, los cambios deben contar con cierto grado de estabilidad. Por ello resulta necesario introducir cambios limitados, asentarlos e incorporarlos a la lógica del funcionamiento para, con posterioridad, continuar con el proceso de reforma.

Muchas veces los proyectos exitosos que se pretenden implementar en nuestra región que vienen “enlatados” y financiados por organismos de crédito; casi nunca ponen el acento en nuestras peculiaridades, idiosincrasias y necesidades.

Ante la incertidumbre que pueden generar las estrategias de exploración y experimentación y con la intención de legitimar las reformas, muchas veces se opta por recurrir a estrategias y políticas ya probadas en el pasado por la misma organización o por otras organizaciones referenciales. Las estrategias de mimetismo, transferencia o réplica, definidas por DiMaggio y Powell (1999) como “isomorfismo institucional”, tienden a buscar rápidos resultados y a legitimar a la institución. Son políticas de reforma que demandan menor inversión, exigen menos apoyo y resultan menos riesgosas, pero los resultados no suelen ser sustentables en el tiempo. Con

⁷ Esos incentivos pueden estar determinados por los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean, pero este esquema relacional además de estar constituido por un marco normativo y regulativo es, esencialmente, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, proporciona significado al comportamiento de los agentes. Este actuar con un significado se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales y las rutinas y procesos.

ello se consigue que la institución tenga un margen de aceptación hasta que con el tiempo y ante la ausencia de resultados concretos, se inicie un nuevo proceso de reforma.

Se piensa que la legitimidad de origen de ese proyecto derivará en el éxito de su implantación en otro contexto, soslayando los necesarios acuerdos previos que requiere la implementación de toda política de Estado. En ese sentido, no puede pensarse que el traslado de procesos de modernización foráneos pueda conducir a similares resultados en regiones culturalmente diferentes. El desajuste entre las pautas formales y normativas de funcionamiento de las instituciones y lo que efectivamente ocurre dentro de la organización es una respuesta lógica.

No se explora ni se innova. Se evaden así estrategias de reforma que, partiendo de una previa exploración de los de equilibrios existentes entre valores, normas, reglas y procesos, puedan introducir cambios que alcancen niveles razonables de efectividad (Criado Grande et al., 2002).

Para las actuales administraciones, basadas en una cultura de jerarquía piramidal, las propuestas de agencialización de las oficinas públicas propiciadas por la Nueva Gestión Pública, implicaban muchas veces, salirse del reparto del poder. Estar fuera de la estructura conduce a estar fuera del juego político, fuera de las asignaciones de recursos, fuera de la carrera de ascensos.

Quedará también en los administrados, la responsabilidad de exigir que los cambios implementados sean adecuados a las expectativas ciudadanas. La democracia que deseamos exige como requisito imprescindible una participación de los individuos y de la sociedad organizada pues es la mejor garantía de una política, a la vez, eficaz y respetuosa de los derechos humanos.

Quienes sostienen que un exceso de participación ciudadana torna ingobernable el sistema político ignoran que los problemas de gobernabilidad van de la mano de la crisis de representación y de los partidos políticos. Ello no significa menos política, sino todo lo contrario: más política.

Bibliografía

- ALFORD Roger y FRIEDLAND Robert (1991), *Los Poderes de la Teoría*. Bs. As., Ed. Manantial.
- ARELLANO GAULT David (2001), «Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal». *VI Congreso Internacional del*

- CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre de 2001. Disponible en: cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/65/arellano.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- (2003), «Nueva Gestión Pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México». México, *Revista IAPEM*, enero-abril 2003.
- BANCO MUNDIAL, s/f. <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>. (Consulta: 01/03/08).
- BARBER Benjamin (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkley, Univ. of California Press.
- BID (2003), manual.gob. «Estrategias de gobierno electrónico en los países de la región 1: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos». En: www.iadb.org/sds/itdev/doc/manual_gobes.pdf. (Consulta: 01/03/08).
- BÖRZEL Tanja (1997), «¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea». Disponible en línea en: revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc. (Consulta: 01/06/11).
- CALDERÓN Cesar y LORENZO Sebastián, Coords. (2010), «Open Government: Gobierno Abierto». *Jaén Algón Editores, N° 5*, Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/39496858/Open-Government-Gobierno-Abierto>. (Consulta: 13/01/11).
- CAMOU Antonio, Dir. (2005), «Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos. Programa de Subsidios para Proyectos de Investigación y Desarrollo y Transferencia con Organismos Públicos de la Provincia de Buenos Aires». Instituto Provincial de la Administración Pública y Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.
- CRIADO GRANDE Juan Ignacio, María Carmen RAMILO ARAUJO y Miguel SALVADOR SERNA (2002), «La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora» en *XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*. Caracas. Disponible en línea: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0043103.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- DAHL Robert (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos.
- DIMAGGIO Paul y POWELL Walter, Comp. (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.

- ECHEBARRIA Koldo y Xavier MENDOZA (1999), «La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público», en Losada i Madorrán (ed.), *¿De Burócratas a Gerentes?*. Washington D.C., BID.
- FLEURY Sonia (1999), «Reforma del Estado Kliksberg en América Latina. ¿Hacia dónde?», *Nueva Sociedad*, No.160, Marzo-Abril, 1999. Caracas.
- GASCÓ Mila (2010), «Una aproximación neoinstitucionalista al gobierno electrónico. ¿A qué se enfrenta el Cio en el contexto latinoamericano?». *XV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Santo Domingo.
- GIRARD Fernando (2002), «Políticas públicas y tecnología: el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Un proyecto en red». *Colección de Documentos*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en línea en: esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/girard.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- HEEKS Richard, ed. (2001), *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. London/New York. Routledge.
- Informe Latinobarómetro (2011), Obtenido en www.latinobarometro.org. (Consulta: 21/11/11).
- LEÓN y RAMÍREZ J. Carlos (2003), «Estado, mercado y espacios públicos». *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 2003. Disponible en línea en: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047106.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- LÓPEZ Andrea, coord., (2005), «Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración». *Revista Desarrollo Institucional y Modernización del Estado*, N° 71, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Investigaciones, Junio 2005.
- LUHMANN Niklas (1996), *Confianza*. México, Anthropos.
- NEMIROVSCI Osvaldo (2010), «Un cambio cultural» en *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén, Algón Editores, N° 5. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/39496858/Open-Government-Gobierno-Abierto>. (Consulta: 13/01/11).
- NORRIS Pippa (2003), «Deepening Democracy via E-Governance». *Draft chapter for the UN World Public Sector Report*. Harvard

- University. Disponible en línea en: www.hks.harvard.edu/.../pnorris/.../World%20Public%20Sector%20Report.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- O'DONNELL Guillermo (1997), «Otra institucionalización» en *Contra-puntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.
 - OFFE Claus (1988), «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización», en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Sistema.
 - ONU (2004), Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información Ginebra 2003, Túnez, 2005.
 - OSBORNE David y GAEBLER Ted (1994), *La Reinención del Gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el Sector Público*. Barcelona, Paidós.
 - OSZLAK Oscar (2000), El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 2000. http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038429.pdf. (Consulta: 01/06/11).
 - PIANA Ricardo Sebastián (2007), *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas*. La Plata, EDULP.
 - RIVERA URRUTIA Eugenio (2003), *Nueva Economía, gobierno electrónico y reforma del Estado. Chile a la luz de la experiencia internacional*. Santiago de Chile. Ed. Universitaria y FLACSO.
 - RODAL Eduardo (2003), «Programa para el establecimiento del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe (PEGE-LAC): conceptos, estrategias y aplicaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo viene desarrollando en la región». *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponible en línea en: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047346.pdf. (Consulta: 01/06/11).
 - SARTORI Giovanni (1989), *Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo*. México, Editorial Alianza Universidad.
 - SCHMITTER Philippe C. (1994), «¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!» en Revista *Zona abierta* n° 67-68, 1994. Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
 - UE (2010), «The European eGovernment Action Plan 2011-2015».

Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government». Disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/docs/action_plan_en_act_part1_v2.pdf. (Consulta: 13/01/11).