
CAPÍTULO V

Gobierno Abierto. Una mirada desde Latinoamérica

RICARDO SEBASTIÁN PIANA

1. Las políticas de Gobierno Abierto en Latinoamérica

Es conocida la fuerza que está tomando la Sociedad de Gobierno Abierto, más conocida por su acrónimo en inglés, OGP (*Open Government Partnership*) que fue acordada en el marco de las actividades de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas¹.

Tanto los gobiernos de Brasil como México fueron los primeros países de la región que suscribieron el documento fundacional en septiembre de 2011. De los actuales 45 países que han suscripto el documento, 15 son de Latinoamérica² y como se ha señalado recientemente, “con más de 500 millones de personas o el 86% del total de la población de América Latina residiendo en las países que participan en la OGP, América Latina se está convirtiendo en el líder mundial en gobierno abierto, con ricas experiencias para compartir en y más allá de la región”³ (traducción del autor).

¹ <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>. Fecha de Consulta: 03/03/13.

² Brasil, México, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay y más recientemente, Argentina, Costa Rica, Panamá y Trinidad y Tobago. Estos cuatro últimos se encuentran aún desarrollando sus compromisos para el gobierno abierto. <http://www.flickr.com/photos/opengovpart/8360178689/sizes/o/in/photostream/> Fecha de consulta: 01/09/13.

³ <http://www.opengovpartnership.org/news/chile-hosts-regional-open-government-partnership-meeting-and-welcomes-argentina-ogp>. Fecha de consulta: 01/09/13.

Los compromisos están vinculados a la necesidad de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

La declaración a la que están adhiriendo los Estados es ambigua y con contenido poco detallados (Oszlak, 2012). En efecto, la Declaración sobre Gobierno Abierto señala en cuanto a sus objetivos, alguno de los siguientes compromisos:

- **Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales:** promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno, recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales y a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, tomando en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible;
- **Apoyar la participación ciudadana en la toma de decisiones y la formulación de políticas:** el documento, entre otras consideraciones, les recuerda a los gobernantes que la participación del público hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión;
- **Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos:** señala la necesidad de tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, informar ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos, proteger a los denunciantes entre otros medios;
- **Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas:** se propone crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas, debiéndose buscar mayor conectividad en línea y móvil para un acceso equitativo y asequible a la tecnología.

Más allá de estas directrices, no hay en las declaraciones

consignas expresas o detalladas sobre cómo alcanzar esos compromisos⁴.

Sin embargo, respetando la diversidad nacional, esta ambigüedad se encuentra disminuida por la necesidad de que los miembros generen compromisos en torno a la mejora de los servicios públicos, la mejora en la efectividad del manejo de los recursos públicos, la generación de comunidades más seguras siempre que ello esté vinculado a los cuatro núcleos duros de acciones en materia de gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnologías e innovación.

Aquí se abre un diverso abanico de compromisos en muy diversos aspectos: desde la organización de eventos, promoción de reformas constitucionales, modificación de portales Web o creación de paneles de control pasando por la efectiva implementación de algunas leyes ya sancionadas. Muchos de estos proyectos están en ejecución y algunos otros ni siquiera han comenzado.

Esta diversidad de mecanismos de acción, objetivos buscados y etapas dentro de la reforma, representan con claridad la riqueza y diversidad de la Región.

Pero no son las políticas de Gobierno Abierto las primeras directrices globales que, en materia de reforma, han seguido los Estados de la Región. Es necesario retroceder un poco en el tiempo para contextualizar estas políticas de buen gobierno.

⁴ En efecto, si bien es cierto que los Estados, como parte del compromiso para aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, reconocen la carga de “solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa” y “... a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible” ¿quiénes son los legitimados para hacer esos comentarios? ¿todos, los ciudadanos, los usuarios, los extranjeros residentes? ¿será por votación secreta, audiencia pública? ¿quién define qué se consulta, cuándo se consulta; cómo se consulta; podrán hacerlo a iniciativa de los propios interesados?, ¿qué implica «tomar en cuenta»? ¿es más o menos vinculante, o no?

Cuadro 1. Compromisos de los Estados Latinoamericanos publicados en el marco de la *Open Government Partnership* según tipo de iniciativa, componente y grado de avance

	Proyectos de Ley/ Constitución	Leyes	Políticas Públicas	Transparencia	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnologías e innovación	No iniciado	Iniciado	Finalizado
Brasil	-	-	21	9	4	3	5	3	11	7
Chile	5	1	15	10	4	3	4	4	17	-
Colombia	1	-	26	19	6	1	1	8	19	
República Dominicana	1	-	22	11	4	6	2	3	20	-
México	-	-	5	3	1	1	-	-	5	-
Paraguay	-	-	12	6		1	5	3	9	-
Perú	-	-	4	1	1	1	1	-	4	-
Uruguay	-	-	17	3	1	2	5	1	16	-

Fuente: Elaboración propia en base a los datos publicados en <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

2. ¿Y cómo estamos en Latinoamérica con el buen gobierno?

Profundas situaciones de emergencia financiera y económica de los modelos estatales post welfaristas legitimaron en Latinoamérica las llamadas reformas liberales del Estado de primera generación propiciadas por el Consenso de Washington. Ellas estuvieron vinculadas con la transformación estructural de las funciones y de los fines estatales: no sólo pretendieron modificar cómo gestionar y administrar sino también qué cosas debe hacer el Estado.

En las reformas, denominadas de primera generación –o hacia fuera según Oszlak (2003)– el Estado deja de hacer “algo” (*v.g.* producir bienes, prestar servicios, regular el comportamiento de ciertos actores), siendo reemplazado en su ejecución por un tercero (incluyendo a la “mano invisible” del mercado). El Estado prescinde totalmente de una proporción de prestadores estatales (*v.g.* empleados públicos), sin que nadie los reemplace. Hay procesos de reducción de la dotación de personal, a cambio de contraprestaciones materiales bajo la forma de indemnizaciones por retiro voluntario,

jubilación anticipada. Pero son también parte de un proceso de “reestructuración” del Estado.

Estas reformas estuvieron influenciadas por el denominado “Consenso de Washington”, por las políticas de los organismos multilaterales y por experiencias de países desarrollados. Estos objetivos en la transformación del Estado fueron impulsados y apoyados por los organismos multilaterales de crédito (FMI y BIRF) y por organismos internacionales en América Latina (Zeller, 2007)⁵.

En este tipo de reformas, predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero. Resulta mucho más sencillo lograr reformas irreversibles cuando su objeto es minimizar el Estado. Las reformas orientadas a lograr menos Estado suponen una reducción de su intervención en diversos planos de su relación con la sociedad (renunciamiento a continuar desempeñando los roles implícitos en las responsabilidades transferidas a otros actores sociales o estatales). Por ello, pueden denominarse como verdaderas reformas del Estado porque afectan sus funciones, marcos de competencia, relaciones público-privado y actores legitimados en el proceso de decisión, ejecución y control de las políticas públicas.

Desde el punto de vista jurídico, las reformas de primera generación implicaron la creación de nuevos marcos regulatorios, la suscripción de contratos de concesión, la contratación de servicios de terceros, la eliminación de regulaciones, la supresión de organismos reguladores, la finalización de contratos laborales y la prohibición del reingreso a la función pública durante períodos determinados.

Desde el punto de vista económico, implicaron ingresos por ventas de empresas, cancelaciones y recuperación de deuda pública, cobranzas de canon de concesionarios, pago a contratistas de servicios tercerizados, actualización de tarifas de servicios públicos, transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales, indemnizaciones por retiros voluntarios, supresión de aranceles y derechos en organismos de regulación anteriores a la desregulación.

A menos de diez años estas reformas fueron sustituidas por las llamadas reformas de segunda generación. En este nuevo proceso –y reflexión– sobre las “reformas del Estado”, se continúa atendiendo al Estado como relación de dominación o como conjunto heterogéneo de aparatos organizacionales, pero se pone especial énfasis en los intrincados procesos de construcción institucional en el marco de los desafíos de la gestión pública. Estos procesos son los que pueden atentar contra los procesos de reforma.

Es por ello que en el programa de las reformas de segunda generación predominan consideraciones con un trasfondo tecnológico y cultural; se dice que la irreversibilidad es condición del éxito o fracaso de la empresa de las reformas estatales y se entiende que la intención política de la reforma, formalizada en un instrumento jurídico, es insuficiente para producir el cambio. La frase de Crozier (1995) es ya clásica: no se cambia la administración pública por decreto.

Una de las principales herramientas consistió en la incorporación de nuevas tecnologías de gestión (nuevas formas de administrar lo público) y en la búsqueda de cambios en la lógica de la cultura organizacional. El éxito de las reformas dependería, según esta posición, en conseguir permear la cultura político-administrativa vigente.

Los objetivos, en términos generales, de la reforma de segunda generación fueron reforzar funciones del Estado, sobre todo las de control; rediseño organizativo del aparato administrativo; desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos; implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito; capacitación y desarrollo permanente del personal y rediseño de las plantas de personal estatal; mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales.

Otra vez en los '90, una nueva vuelta de tuerca se da con las políticas de Gobierno Electrónico cuyo acento se pone en las TIC pero sin modificar, inicialmente, las premisas de la Nueva Gestión Pública y su pretensión de introducir criterios de eficacia privada al manejo de la cosa pública. En efecto, 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.

Esa orientación original fue creciendo acompañado por otras nuevas concepciones, 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.

Los antecedentes nos muestran que casi todos los gobiernos de la Región han establecido diversos planes, leyes y acciones dirigidas a reorientar el funcionamiento administrativo siguiendo estos modelos; algunas veces porque las reformas eran financiadas por organismos de crédito internacional que imponían esos paradigmas y otras por isomorfismo institucional mimético⁶.

La mayoría de los actuales presidentes de la Región tienen una visión crítica de las políticas de reforma de la década de los '90 y de sus resultados. Por ello han acompañado las propuestas de reforma de la Administración Pública que desde fines de los años 90 han surgido en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, más conocido como CLAD⁷.

Bajo su propuesta⁸, los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado han aprobado en las Cumbres la "Carta Iberoamericana de la Función Pública", en Bolivia, en 2003; el

⁵ En el caso argentino, estas transformaciones se realizaron en el contexto de crisis fiscales profundas y recurrentes. Tal situación facilitó la implementación de políticas de ajuste fiscal, pero a su vez, limitó los cambios referidos a la denominada "modernización administrativa" y al fortalecimiento de la eficiencia de sus recursos humanos.

⁶ 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.

⁷ El CLAD es un organismo público internacional regional, de carácter intergubernamental. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

⁸ Institucionalmente es la secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

“Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, en Uruguay, en 2006; la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, en Chile, en 2007; la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en El Salvador, en 2008, y la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana”, en Portugal, 2009, entre otros documentos internacionales⁹. Documentos poco conocidos salvo para el público especializado, son sin embargo un marco de referencia para comprender hacia dónde se han orientado las reformas de la Administración Pública de los últimos años.

Las orientaciones de estos Códigos son críticas del modelo liberal implantado desde el Consenso de Washington. Bajo su órbita se han sostenido diversos principios orientadores de la gestión pública.

Hoy, los parámetros actuales del buen gobierno están apoyados sobre los tres pilares lanzados en la campaña presidencial de Barack Obama de 2009: el Gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo¹⁰.

Como hemos visto, América Latina se destaca en su participación en las iniciativas de Gobierno Abierto; ¿pero expresa la cantidad de países de la región involucrados y de de proyectos propuestos un estado de avance institucional en América Latina? ¿Cómo estamos?

⁹ Uno de estos documentos es el titulado “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana, en 2010 y «La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica» de 2011 que, junto con el documento inicial “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” elaborado en 1998, marcan la línea doctrinaria de estado actual de la Administración Pública de América Latina y las principales líneas para su reforma. Los últimos dos documentos son el Consenso de Asunción, de 2011 y el de México de 2012.

¹⁰ <http://www.whitehouse.gov/open> Fecha de Consulta: 10/03/13.

Cuadro 2. Principios, criterios y Definiciones de las Cartas y Códigos aprobados por los presidentes de Iberoamérica en el marco del CLAD

<p>Carta Iberoamericana de la Función Pública</p>	<p>7. Criterios orientadores En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta: a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible... b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad.... c) La estabilidad del empleo.... d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad. e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos. f) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales... h) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general... i) El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación...</p> <p>8. Principios rectores Son principios rectores de todo sistema de función pública... los de: - Igualdad de todos los ciudadanos.... - Mérito, desempeño y capacidad ... - Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas. - Transparencia, objetividad e imparcialidad. - Pleno sometimiento a la ley y al derecho.</p>
<p>Código Iberoamericano de Buen Gobierno</p>	<p>I. Fundamentos 2. Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son: a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana. b. La búsqueda permanente del interés general. c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos. d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social. 3. Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente. 4. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la</p>

	<p>participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.</p>
<p>Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico</p>	<p>2. Finalidades Los objetivos previstos ... se orientan a múltiples fines: a. Aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos al facilitar la comunicación y relación con los mismos por medios electrónicos. b. Incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor transparencia de la gestión pública, aprovechando la utilización de las TIC en el Gobierno y en la Administración Pública. ... d. Coadyuvar en la consolidación de la gobernabilidad democrática, mediante la legitimación efectiva de los Gobiernos y sus Administraciones que comporta el potencial democratizador del Gobierno Electrónico. e. Optimizar, con ocasión de la implantación del Gobierno Electrónico, los modos de organización y de funcionamiento de los Gobiernos y sus Administraciones, simplificando trámites y procedimientos.</p> <p>6. Principios del Gobierno Electrónico El Gobierno Electrónico se inspira en los principios siguientes: a. <i>Principio de igualdad ...</i> b. <i>Principio de legalidad ...</i> c. <i>Principio de conservación ...</i> d. <i>Principio de transparencia y accesibilidad ...</i> e. <i>Principio de proporcionalidad...</i> f. <i>Principio de responsabilidad ...</i> g. <i>Principio de adecuación tecnológica ...</i></p>
<p>Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública</p>	<p>2. Concepto de calidad en la gestión pública. ... La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.</p> <p>3. Contenido finalista de la gestión pública de calidad. Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y, b. Una gestión pública para resultados. La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica. La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional. La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad,</p>

	<p>garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.</p>
<p>Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana</p>	<p>2. Concepto de participación ciudadana en la gestión pública</p> <p>... se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.</p> <p>Democracia y participación ciudadana</p> <p>3. La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.</p> <p>4. La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural.</p>

Fuente: Elaboración propia.

3. Los datos...

A pesar de una base religiosa cultural de origen común y un diseño institucional casi homogéneo en torno al presidencialismo, América Latina es un continente de grandes desigualdades, y no sólo de las económicas.

Con un ingreso promedio de U\$S 10.000 anuales no puede decirse que América Latina sea una Región pobre. Aún cuando en los últimos años se ha reducido la brecha entre ricos y pobres, como señala un informe de la Comisión Económica para América

Latina y el Caribe (CEPAL, 2011: 1-52), un rasgo persistente de América Latina es la alta desigualdad en la distribución del ingreso¹¹.

En efecto, el problema es cómo se distribuye ese promedio. Con cifras de la CEPAL, en su informe del año 2012 el país con mejor distribución de la región es Venezuela cuyo coeficiente de Gini, que mide la igualdad de ingresos, era de 0,397 para el año 2011¹². En orden descendente, la distribución de la riqueza tenía un resultado en Uruguay de 0,402 (2011), Ecuador de 0,434 (2011), Perú de 0,452 (2011), El Salvador de 0,454 (2010), México de 0,481 (2010), Argentina de 0,492 (2010), Bolivia de 0,508 (2009), Chile de 0,516 (2011), Panamá de 0,531 (2011), Costa Rica de 0,545 (2011), Colombia de 0,545 (2011), Paraguay de 0,546 (2011), Honduras de 0,567 (2010), Brasil de 0,559 (2011), Guatemala de 0,585 (2006).

En la mayoría de los países se observa que un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres sólo alcanzan a recibir una escasa porción. Según el mismo informe, el promedio simple de los valores de los 18 países de los que se cuenta con información relativamente reciente indica que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe el 15%. (CEPAL, 2013:23). Con un promedio regional de 0,53 la región está lejos de los parámetros de la Unión Europea (0,307).

Según la última encuesta del Latinobarómetro, en 2011, a pesar de que el apoyo a los presidentes ha crecido, ha disminuido en casi todos los países la percepción de que se gobierna para el bien de todo el pueblo¹³. La diferencia de percepción en el seno de la Región es grande y aún dentro de un mismo bloque, como el MERCOSUR,

¹¹ El índice de Gini promedio regional era de 0,53. Con cifras casi todas actualizadas a 2012, Argentina obtenía el coeficiente de Gini de 0,364 puntos, el de mejor distribución de la región. En escala descendente, la distribución de la riqueza era peor en Venezuela (0,412), Costa Rica (0,421), Uruguay (0,45), Brasil (0,519), Panamá (0,519), Paraguay (0,519), Chile (0,521), Nicaragua (0,523), Paraguay (0,524), Guatemala (0,537), Guatemala (0,537), Colombia (0,548), Bolivia (0,563), Honduras (0,57) hasta llegar a Haití (0,595) con niveles comparables con los peores de África.

¹² El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

¹³ Sólo un promedio de 26 por ciento en todo Latinoamérica afirma que se gobierna para el bien de todo el pueblo.

con gobiernos políticamente alineados y sin grandes cambios en la conducción de los partidos políticos, la diferencia es notable: mientras que en Uruguay ronda los 54 puntos porcentuales, en Paraguay sólo el 18 % de los ciudadanos cree que se gobierna para todo el pueblo.

El 21% de los latinoamericanos cree que su democracia ha mejorado, llegando al 31 en Argentina, 28 en Venezuela y sólo al 12 en Chile. Pero en México y Brasil, sólo el 40 % y 45% respectivamente cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno en cualquier circunstancia; en Argentina y Uruguay, por el contrario, el 70% y 75%, respectivamente, lo considera como la única opción. El techo lo tiene Venezuela con el 77%. El promedio de la Región es del 58% (Informe Latinobarómetro, 2011).

¿Cuáles son los problemas-reto de la democracia en la región? Dentro del MERCOSUR son variadas las preocupaciones: si bien en todos, la corrupción es el obstáculo más importante para la democracia, el segundo más importante en Argentina y Paraguay¹⁴ es la transparencia del Estado y en Brasil y Uruguay, lo es garantizar la justicia social.

No es casual, en este marco, que la Administración Pública sea algo confiable o muy confiable sólo para el 31% de los latinoamericanos. La confianza interinstitucional más alta, entre 1996 y 2010, era para organizaciones no públicas (Iglesia, 71%; Radio, 55%; Televisión, 48%, Diarios, 45%;). Sólo el 20% de los latinoamericanos, en igual período, confiaban en los partidos políticos.

Si bien desde año 2003 hasta la crisis del 2007 los países han crecido como nunca antes en democracia, la inseguridad se ha consolidado como tema central de las elecciones celebradas en 2011, y luego de los problemas económicos, es el segundo gran problema de la Región. Para un latinoamericano, la mayor conflictividad se encuentra, justamente, entre ricos y pobres¹⁵. Por un lado, la tasa de victimización¹⁶ es mayor en los entrevistados de hogares con

¹⁴ Suspendido del bloque por el procedimiento de destitución de su anterior presidente, Fernando Lugo, en 2012, suspensión que permitió el ingreso de Venezuela, vetado hasta entonces por el senado de Paraguay. Al momento de escribir este Capítulo, Venezuela y Paraguay se encontraban negociando el reingreso de Paraguay al MERCOSUR.

¹⁵ El 80% respondió que la conflictividad es fuerte o muy fuerte mientras que para un europeo occidental es del 23%.

¹⁶ Esto es, quienes se sienten víctimas de delitos, lo que no quiere decir que sean víctimas necesariamente.

mayor acceso a servicios básicos; por el otro, una gran mayoría de los latinoamericanos¹⁷ cree que son los ricos los que menos cumplen con la ley¹⁸. Hay, en efecto, hay una asociación directa entre incumplimiento de la ley, poder político y poder económico. Pero cada uno lo mira desde su perspectiva.

La ciudadanía de baja intensidad de la que hablaba O'Donnell (1993) puede medirse hoy con tan sólo dos variables: sólo el 31% de los latinoamericanos encuestados dijeron cumplir con la ley, con un piso del 12% en Perú y un techo de 54% en Uruguay. En cambio, cerca del 54% de los latinoamericanos son ciudadanos que exigen sus derechos. Esta diferencia entre el cumplimiento de las obligaciones cívicas y el reclamo por los derechos puede explicar muchos de los problemas de gobernabilidad de la Región.

Finalmente, como también señala el Informe Latinobarómetro 2011 de donde hemos tomado los datos hasta aquí expuestos, sólo el 20% de los latinoamericanos creen que la distribución de la riqueza es justa y de ese 20%, la mayoría es rico. Ello indica que las percepciones de una alta inequidad distributiva coinciden con la profunda desigualdad objetivamente existente en América Latina.

Tomamos de otra de las encuestas globales en la Región, en este caso para toda América, los datos vinculados con la corrupción, por un lado, y satisfacción con la democracia, por el otro.

Según el Barómetro de las Américas, los ciudadanos de toda América perciben la corrupción entre los funcionarios públicos como un fenómeno generalizado. El promedio de percepción de corrupción en cada país, para 2010, se ubica por encima de 50 % llegando a cifras superiores al 70% en 15 países de Latinoamérica¹⁹. Sin embargo, la tasa de victimización de corrupción²⁰ no llega, en el

¹⁷ El 63%.

¹⁸ El segundo lugar lo ocupan los políticos (47%), el tercer lugar los millonarios (44%) y el cuarto lugar los funcionarios públicos (34%). En cambio, ni los pobres, ni la clase media, ni las mujeres, ni los jubilados, ni los empleados son visto como incumplidores de la ley.

¹⁹ De menor a mayor, los países son Honduras, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Belice, Venezuela, Panamá, México, República Dominicana, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Guyana, Argentina y Perú. Los datos del Barómetro de las Américas están tomados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) publicado en el Informe editado por Seligson, 2010. Puede accederse al informe en http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_Spanish2.pdf. Fecha de Consulta: 25/02/13.

²⁰ Es decir, aquellos que efectivamente han sido víctimas de un hecho de

caso más alto, a un 53,6% en Haití, siendo en la mayoría de los países menores al 30%. Esto, sin duda, genera un gran problema para los gobiernos que deben revertir una creencia fuertemente arraigada que, como muestra la encuesta, difiere sustancialmente de la realidad de los hechos.

Por otro lado, según la misma medición, aún cuando el apoyo a la democracia sea alto²¹, la satisfacción con la democracia en 2010 tiene un promedio de 53,6 porcentuales en 11 países de América, con un techo de 67,9 en Uruguay y un piso de 37,8 en Haití. Pero la diferencia entre los países no sólo es grande: entre los mismos bloques político-económicos de la Región, cuyas políticas deberían converger se advierten grandes brechas: de 22,6 puntos para el MERCOSUR²², de 12 puntos para la CAN²³ y de 14,7 para la SICA²⁴.

En términos generales, la aprobación a los mandatos presidenciales sigue siendo muy amplia aún cuando las propias instituciones de la democracia estén fuertemente cuestionadas, como los partidos políticos.

En efecto, la institucionalidad no ha estado ajena a quiebres ni tensiones, no ya como antaño, mediante golpes militares. Entre 2000 y 2012, en nueve países hubo problemas graves o serios de gobernabilidad²⁵, en dos de ellos hubo un golpe de estado fallido²⁶, un golpe de Estado en Honduras, en 2009, con una dudosa continuidad constitucional rechazada por la OEA, un juicio político *express* que destituyó a un Presidente²⁷ y seis presidentes debieron abandonar el gobierno antes de cumplir su mandato²⁸.

corrupción, a diferencia de la percepción que sólo mide la creencia en la corrupción de los funcionarios públicos.

²¹ El promedio es de 69.4.

²² Uruguay, con 67,9 y Argentina, con 45,3.

²³ Bolivia, con 56,7 y Perú, con 44,7.

²⁴ Panamá, con 62,5 y Guatemala con 47.8

²⁵ Paraguay 2000, Perú 2000, Ecuador 2000 y 2005, Argentina 2001, Venezuela 2002, Bolivia 2003 y 2005, Haití 2004, Nicaragua 2004/2005, Honduras, 2005.

²⁶ Venezuela, 2002 y Ecuador 2010.

²⁷ Lugo en Paraguay en 2012 con el agravante de haber implicado la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR y permitir el ingreso de Venezuela, hasta entonces vetado por el Senado de aquél país.

²⁸ Fujimori en Perú, De la Rúa en Argentina, Sánchez de Losada y Mesa en Bolivia, Mahuad y Gutiérrez en Ecuador, Zelaya en Honduras. Estos procesos fueron realizados, en casi todos los casos, mediante diversas técnicas que han forzado al límite las normas constitucionales locales.

Si bien es una buena noticia que las diversas crisis de gobernabilidad no hayan afectado a los sistemas políticos democráticos, esto tal vez se deba a la configuración del sistema que gira en torno a la figura del presidente: su cambio es condición suficiente para afectar el sistema político todo. Justamente, si pudiéramos señalar un rasgo de los casi treinta años de continuidad democrática en la Región, es el personalismo de sus líderes.

Con estos datos, parece “natural” la necesidad de cambiar la gestión pública, esto es, la “forma en que las cosas se hacen”.

Desde el retorno a la democracia en Latinoamérica hemos comprendido que el proceso de legitimación de los gobiernos requiere algo más que elecciones limpias, periódicas y plurales. Hay que conservar esa legitimidad arquitectónicamente: debe el gobierno demostrar que tiene una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas. Pero también debe conservar esa legitimidad horizontalmente: haciendo a los actores copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

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, muchas veces definidos por los países desarrollados y los Organismos Internacionales. ¿Pero por qué fallan en su implementación? ¿Cómo no volver a repetir los mismos errores?

4. La cultura organizacional en Latinoamérica

Los modelos de reformas aplicados en las administraciones en Latinoamérica no han sido similares y no han llevado a una convergencia de resultados

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.

Por un lado, los resultados no deseados: la flexibilización administrativa, si bien puede conducir a hacer operativos los principios de economía, eficacia y eficiencia, en ámbitos administrativos como el latinoamericano, condujeron a resultados disfun-

cionales. En efecto, en instituciones débiles, la discrecionalidad en el nivel político puede acarrear arbitrariedad en la gestión²⁹.

Por otro lado, las resistencias: como es sabido, los procesos foráneos de reforma encuentran una fuerte resistencia organizacional y los cambios, con líderes pocos convencidos de la necesidad de las reformas, no encuentran terreno fértil para su implantación³⁰. Las mayores resistencias se encontraron en la flexibilización 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 actores. 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 agentes³¹.

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.

En efecto, hay ciertos aspectos que hacen, sino directamente inviable, dudosa la aplicabilidad de las técnicas y acciones de la visión privada al ámbito público. El primero de ellos es la imposibilidad de que sea el mercado el mecanismo de asignación de recursos pues siempre ello depende de un proceso político. En segundo lugar, las administraciones públicas no perderán su calidad de instrumentos de los poderes públicos, y por ello, su politicidad. En tercer lugar, no sólo los distintos valores de uno y otro ámbito sino la imposibilidad de medir en términos de eficacia económica la agregación de valores públicos que se dan en el ámbito de las administraciones públicas.

Los defensores de la Nueva Gestión Pública señalan que los magros resultados alcanzados en Latinoamérica se deben a que la

²⁹ En el ámbito latinoamericano, se señala que la informalidad de las instituciones es una nota característica (O'Donnell, 1997, entre otros).

³⁰ Ejemplo de ello fue el conocido y muy documentado proceso de reforma del Estado de primera generación en Argentina durante el gobierno de Carlos Menem (Oszlak, 2000).

³¹ Este actuar con un significado se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales y las rutinas y procesos.

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.

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.

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 nuevos paradigmas de administrar la cosa pública se han 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, no han conseguido resolver el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se han fundado y las condiciones culturales y políticas del medio en que han pretendido ser implantadas (Gascó, 2010).

La supuesta neutralización de las administraciones sobre un modelo de corte científico y de racionalidad técnica que el gerencialismo propicia, es un supuesto teórico difícilmente contrastable. Las prácticas reales demuestran que las administraciones tienen un fuerte elemento de cultura política y organizacional, el cual es necesario apreciar a fin de institucionalizar cualquier proceso de reforma.

Por ello, para poder comprender cabalmente las causas de las resistencias organizacionales en los procesos de reforma, resulta esencial introducir la vertiente institucionalista para que las políticas

de Gobierno Abierto no reproduzcan los magros resultados de los procesos de reforma anteriores.

5. En busca de los incentivos para el cambio

¿Puede decirse que los postulados del gobierno abierto, hoy de moda, de transparencia, participación y colaboración sean nuevos para la teoría de la democracia? Es cierto que ocupan, 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 pero de ninguna manera pueden identificarse como elementos nuevos (ver, entre otros, Dahl, 1989; Sartori, 1989, Barber, 1984, Offe, 1988, Dworkin, 2006; Schmitter, 1994, entre muchos otros).

¿Pero por qué aparecen como “nuevos”? Porque en la práctica aún no se han implementado plenamente y en las instituciones democracia, aún con resabios de los periodos dictatoriales, encuentran fuerte resistencia.

Ahora que estamos embarcados en el paradigma del Gobierno Abierto, ¿cómo no caer en los errores cometidos en la implementación de los parámetros de buen gobierno anteriores? Antes de responder esta pregunta debemos volver a un concepto, el de institución.

En el análisis neoinstitucionalista no sólo las normas formales, sino también los valores, reglas informales, rutinas y procesos estructuran las relaciones entre los agentes que integran una institución (Conf. March y Olsen, 1997). Estas “reglas de juego” enmarcan la interacción de sus participantes, incentivos que orientan y limitan el comportamiento de los actores³².

En efecto, una institución crea significados y condiciona el comportamiento de los agentes al aportar una determinada cosmovisión y al distinguir lo debido, lo incorrecto, lo posible y lo equivocado³³. Este tipo de significaciones determinan el accionar de

³² 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.

³³ Cuestiones tales como el modelo de administración referencial, la

los agentes a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol. Este rol de cada uno de los agentes de la institución constituye el límite real, más allá de los formales, de las instituciones.

La importancia de la cultura institucional, entonces, se revela en el hecho de que los valores que ésta transmite suelen ser más persistentes que los formalmente establecidos, llegando incluso a alterar su interpretación y aplicación efectiva. Cada cultura tiene su propia visión sobre cómo deben comportarse los funcionarios públicos y la legitimidad de sus roles está fuertemente determinada por esta cultura: el nepotismo, la venalidad, el ausentismo e incluso la corrupción, son propias de ciertas culturas burocráticas latino-americanas.

Estas breves consideraciones nos previenen de la técnica de convertir las políticas de Gobierno Abierto en un Plan más de la acción de gobierno. Estos planes pueden contener muy buenas directrices teóricas pero no modificar el comportamiento de las instituciones burocráticas.

Lo cierto es que los gobiernos hasta ahora han sentido la necesidad de adoptar los parámetros del buen gobierno de cada una de estas oleadas modernizadoras, olvidando que muchas de las pautas, parámetros y derechos y obligaciones de los ciudadanos y los funcionarios se encuentran ya en las Constituciones políticas de sus Estados.

El análisis neoinstitucionalista no reniega de las normas formales sino que las pondera por su fuerza para orientar y constreñir el accionar de los actores. Y en este sentido no hay fuerza más innovadora para reorientar el actual funcionamiento de las burocracias latinoamericanas que retomar los mandatos constitucionales en materia de los fines del Estado y la relación Estado-ciudadanos y administración pública.

Las constituciones de Latinoamérica tienen claras y expresas pautas orientadoras de las políticas de reforma de la Administración. No sólo están presentes los objetivos de transparencia, participación y colaboración, sino también, y muy especialmente, la categoría de

ideología dominante, los lemas de atención a los ciudadanos o las modas organizativas son algunos claros ejemplos elementos que pueden configurar una cosmovisión acerca del funcionamiento de la Administración Pública.

ciudadano como eje central de la política. Esta categoría, de origen francés, se contraponen fuertemente a la de *taxpayer* norteamericana, de donde tienen origen no sólo las reformas de Gobierno Abierto sino todas las reformas que han pretendido llevar la lógica de la eficiencia privada al funcionamiento del Estado³⁴.

En este sentido, los preámbulos de las Constituciones y algunos de los artículos de sus cláusulas dogmáticas son una guía mucho más fuerte y legítima que los paradigmas hoy vigentes. Los presidentes de América Latina³⁵, harían bien en retomar sus mandatos constitucionales y no repetir la lógica hasta ahora utilizada de adoptar los modelos de buen gobierno en boga.

Sólo así, orientando las reformas a los fines del Estado y teniendo en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos, las reformas de la Administración podrán encarnar en las instituciones burocráticas latinoamericanas.

Bibliografía

- BARBER Benjamín (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Univ. of California Press, Berkley.
- CEPAL (2010). *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social*, Naciones Unidas, en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/39816/LCG2419e.pdf (consulta: 13/03/12).

³⁴ Si bien el contribuyente norteamericano tiene una fuerte legitimidad en el control de lo que su gestor ha hecho con su dinero, no es esta una categoría igualadora como la de *citoyen*. No quiere decir esto, como la experiencia lo demuestra en el gobierno norteamericano, que quienes más contribuyen podrían tener más derechos en el control, pero sí tienen más interés en hacerlo. Por el contrario, la de *ciudadano*, si bien mediada por el representante, ha sido una categoría que ha estado siempre presente asociada a la titularidad de derechos y obligaciones, especialmente políticas.

³⁵ Si bien la carga le cabe a todos los funcionarios del Estado, la carga principal la ponemos en el presidente por ser ellos no sólo la cúspide del sistema presidencial sino por estar casi sólo en ellos hoy la legitimidad del sistema. Como también nos informa el Latinobarómetro en 2011, los latinoamericanos aprueban la gestión de sus presidentes por encima del 50% en casi todos los países mientras que la confianza en las instituciones de la democracia (partidos políticos, administración, Estado, gobierno, Poder Judicial, Congreso) es menor a 40 puntos sobre 100.

- (2011). *Panorama social de América Latina 2011*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf> (consulta: 17/01/129).
- (2013). *Panorama social de América Latina 2012*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012.pdf> (consulta: 24/09/13).
- CLAD (1998). “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/at_download/file (consulta: 26/10/12).
- (2003). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, en: www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view (consulta: 10/04/12).
- (2006). “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, en: www.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view (consulta: 10/04/12).
- (2007). “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, en: www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf (consulta: 10/04/12).
- (2008). “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at_download/file (consulta: 10/04/12).
- (2009). “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/at_download/file (consulta: 10/04/12).
- (2010). “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at_download/file (consulta: 26/10/12).
- (2011). “La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica”, en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cc/multilaterales/clad/docs/La_transformacion_del_estado_para_el_desarrollo_en_Iberoamerica.pdf (consulta: 26/10/12).
- (2011). “Consenso de Asunción”, en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/consenso-de-asuncion/at_download/file (Consulta: 26/10/12).

- (2012). “Consenso de México”, en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/Consenso%20de%20Mexico%20.pdf/at_download/file (consulta: 26/10/12).
- CROZIER Michel (1995). *Cómo reformar al estado: tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, FCE, México.
- DAHL Robert A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.
- DIMAGGIO Paul & POWELL Walter –Comp.– (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.
- DWORKIN Ronald (2006). *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton University Press, New Jersey.
- ECHEVARRÍA Koldo y MENDOZA Xavier (1999). “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”, en: Losada i Madorrán Carlos (editores), *¿De Burócratas a Gerentes?*, BID, Washington D.C.
- GASCÓ Mila (2010). “Una aproximación neoinstitucionalista al gobierno electrónico. ¿A qué se enfrenta el Cio en el contexto latinoamericano?”, en: *XV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Santo Domingo.
- INFORME LATINOBARÓMETRO (2011). en: <http://www.latino-barometro.org/latino/LATContenidos.jsp> (consulta: 6/01/13).
- MARCH James G. y OLSEN Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, FCE, México.
- NORRIS Pippa (2003). “Deepening Democracy via E-Governance”. Draft chapter for the UN World Public Sector Report. Harvard University, en: www.hks.harvard.edu/.../pnorris/.../World%20Public%20Sector%20Report.pdf (consulta: 01/06/11).
- O’DONNELL Guillermo (1997). “Otra institucionalización”, en: *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- (1993). “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en: *Revista Desarrollo Económico* n° 33 (130): 163-184, Buenos Aires, Argentina.
- OFFE Klaus (1988). “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización”, en: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, España.

- OSZLAK Oscar (2003). “Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”, en: *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá. http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047320.pdf (consulta: 01/06/11).
- (2012). “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos”, trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: *Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril, en: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf> (consulta: 08/03/2013).
- (2000). “El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”, en: *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo. http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038429.pdf (consulta: 01/06/11).
- RIVERA URRUTIA Eugenio (2003). *Nueva Economía, gobierno electrónico y reforma del Estado. Chile a la luz de la experiencia internacional*. Ed. Universitaria y FLACSO - Chile. Santiago de Chile.
- SARTORI Giovanni (1989). *Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo*, Tomo I y *Los Problemas Clásicos*, Tomo II, Alianza Universidad, México.
- SCHMITTER Philippe C. (1994). “¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!” en: *Revista Zona abierta* n° 67-68, 1994, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- SELIGSON Mitchell A –Ed.– (2010). *Cultura política de la democracia. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas*, Vanderbilt University, en: http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_Spanish2.pdf (consulta: 25/02/13).
- ZELLER Norberto (2007). *Las Políticas de Reforma Estatal en Democracia (1983-2003): sus Etapas Gubernamentales y las Principales Transformaciones*, Ministerio de Jefatura de Gabinete, Buenos Aires, Argentina.