

Implementación de políticas de gobierno abierto: una década de investigaciones

Por *Diego J. Gantus**

Resumen

Aunque la noción de gobierno abierto tiene sólidos antecedentes en el siglo xx, y que, a lo largo del siglo xxi, haya ido adquiriendo más y nuevos atributos, es a partir de 2009 que comienza a ganar tracción entre practicantes y académicas/os. La labor de ciertos organismos internacionales —en particular, de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2011— han contribuido a difundir a escala global esta filosofía de gestión, al decir de Oszlak —tanto en entidades estatales nacionales como subnacionales—. Tras una década de iniciativas implementadas con el propósito de tornar más transparente, más colaborativa y más participativa a la acción pública, académicas/os y practicantes han contribuido a sistematizar experiencias (casos), a compararlos y a extraer lecciones y aprendizajes. Este artículo propone, en primer lugar, ofrecer una panorámica de distintos meta-análisis publicados en los últimos años, organizados en torno a un puñado de desafíos que podrían enfrentar los organismos estatales que buscan abrirse en este sentido, así como las recomendaciones que pueden ser consideradas como alternativas para conciliarlos debidamente. En segundo lugar, a partir de algunos hallazgos preliminares, busca problematizar qué implicancias tienen esas lecciones y esos aprendizajes sobre lo que el gobierno abierto efectivamente es, y los usos habituales que se hacen de su concepto.

Palabras clave

Estado, gobierno abierto, acción pública, transparencia.

* Docente e investigador en la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional de Entre Ríos.

diego.gantus@uner.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0003-2653-4652>

Abstract

The concept of open government has solid antecedents during the 20th century and so far in the present. But it is from 2009 where he begins to gain a foothold in the academic world. Central to this has been the work of certain international organizations such as the Alliance for Open Government since 2011, helping to spread this management philosophy on a global scale, as Oscar Oszlak has argued. After a decade of initiatives implemented with the purpose of making public action more transparent, more collaborative and more participatory, academics and managers have contributed to systematizing experiences, comparing them, and extracting lessons and learning. This work aims, first, to offer an overview of different meta-analyses published in recent years, organized around a handful of challenges that state agencies seeking to open up in this regard could face, as well as the recommendations that can be considered as alternatives to properly reconcile them. Secondly, based on some preliminary findings, it seeks to problematize the implications of these lessons and learnings about what open government actually is, and the habitual uses that are made of its concept.

Key words

State, open government, public action, transparency.

Introducción

Hay una historia conocida cuyo efecto se ve reforzado por aspectos simbólicos, pero también materiales. Obama ganó las elecciones de 2008, que tuvieron lugar el primer martes de noviembre. Asumió el 20 de enero y el día posterior tomó un conjunto de decisiones, las primeras de una administración que parecía llamada a «hacer historia» y dejar un legado imborrable. Una de esas decisiones quedó plasmada en el memorándum dirigido a las cabezas de departamentos y agencias que dependen del titular de la rama ejecutiva del *Estado*. Este mensaje comenzaba diciendo: «Mi administración está comprometida con crear un nivel de apertura del *Estado* sin precedentes» (Oficina de Prensa de la Casa Blanca, 2009, p. 1). La apertura, sostenía Obama, fortalecería la democracia; y, con ello, la eficacia y eficiencia del *Estado*. Para ello, el *Estado* debía ser transparente; el

Estado debía ser participativo; el *Estado* debía ser colaborativo (Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, 2009, pp. 1-2).

El término *Estado* está destacado en itálica porque, en los EE. UU., el término que se utiliza para designar a las unidades soberanas nacionales, miembros de la ONU y actores del sistema internacional —como en la tradición europea continental utilizamos el término *Estado*, de la que somos tributarios—, no es precisamente *Estado* (*State*, que queda reservado para referirse a las unidades subnacionales soberanas sobre las que se erige *la Unión*), sino Gobierno (*Government*). Obama no procuraba *solo* un gobierno abierto (una rama ejecutiva abierta), sino un Estado abierto. Era el respeto por la división de poderes el que lo obligaba a centrarse solo en los departamentos (ministerios) y agencias sobre las que su magistratura le otorgaba competencias.

En noviembre de 2009, en el marco de la v Conferencia Ministerial de la Unión Europea (UE) en Malmö (Suecia), se aprobó por unanimidad la Declaración Ministerial sobre Gobierno Electrónico. En el marco de la crisis económica y social registrada —consecuencia globalmente transmitidas de la crisis de las hipotecas *subprime* en los EE. UU. de 2007-2008, que derivó en una crisis financiera internacional sin precedentes—, las/os ministras/os allí reunidas/os sostenían que, para enfrentar los desafíos de la hora, ciudadanas/os y empresas tenían una expectativa creciente: que en la provisión de servicios públicos sean: «... más abiertos, flexibles y colaborativos» (Unión Europea, 2009, p. 1).

En ese marco, el primero de los objetivos compartidos para el sexenio siguiente, se resume en la siguiente imagen del estado futuro deseado: «Ciudadanas/os y empresarias/os, son empoderados por servicios de Gobierno Electrónico diseñados en torno a las necesidades de sus usuarias/os y desarrollados en colaboración con terceros, así como por el acceso a la información pública, a la transparencia fortalecida, y a medios efectivos para el involucramiento de las partes interesadas en el proceso de políticas» (Unión Europea, 2009, p. 2). ¿Las semejanzas son pura coincidencia?

Sin embargo, a pesar de esa convergencia inicial en dos actores centrales en la difusión de estas ideas —como el Gobierno de los EE. UU. y la Unión Europea—, a

la temática del gobierno abierto le han dedicado su atención y reflexión creciente tanto académicas/os como practicantes (funcionarias/os), provenientes de diversas áreas del conocimiento y de la gestión. El resultado directo fue el estiramiento paulatino del concepto: muy heterogéneos propósitos, perseguidos por quienes en el desempeño de sus funciones cuentan con muy heterogénea formación y trayectoria profesional, derivaron en usos muy heterogéneos del concepto. Quizás, no podía ser de otra manera.

Pero lo que aquí nos importa es que las investigaciones sobre lo que las/os funcionarias/os hacen no pueden sino recoger, a fines de elaboración teórica posterior, lo que sucede en la práctica concreta. El resultado indirecto fue que hemos perdido crecientemente la convicción de que, al hablar de gobierno abierto, estamos hablando de lo mismo. La preocupación no se origina en el mero preciosismo académico; la desambiguación es esencialmente necesaria para poder traducir la decisión política de «abrir un gobierno» en políticas —y los instrumentos, medidas, iniciativas que las materializan— que, efectivamente, «abran el gobierno» y no produzcan un resultado diferente. De mínima, para saber cuál es el «rango» de políticas que, con propiedad, «cabén dentro» del concepto de gobierno abierto. Es decir, que pueden ser consideradas como políticas «propias» de un gobierno que busca «abrirse» en línea con lo que el concepto supone o implica.

En concreto, tomar e implementar decisiones de política que puedan ser consideradas buenas, regulares, o malas en relación con lo que se busca o pretende, demandan tener en claro «qué se busca o pretende». Aprender lecciones de la experiencia internacional, o nutrirse de una discusión global, demanda mínimos denominadores comunes.

Este trabajo busca, precisamente, recuperar esos denominadores para establecer un diálogo global más claro y preciso que posibilite, entre otras cosas, que tanto académicas/os como practicantes puedan extraer lecciones, aprendizajes, *ideas de política* en el más amplio sentido del término, a partir de la revisión de los estudios sobre otros estudios, y de los estudios sobre las prácticas, que recogen diez años de investigación sobre teoría y práctica del gobierno abierto.

En lo que sigue, se abordarán los siguientes ejes de esa discusión: el concepto, los desafíos y su impacto. En relación al primer eje, el concepto del gobierno abierto, sus dimensiones constitutivas y el relativo equilibrio o desequilibrio de estas serán cuestiones abordadas en las secciones I, II y III. En relación al segundo eje, los desafíos que enfrentan las políticas del gobierno abierto —en materia de la confianza pública, pero también de su implementación en general— serán asuntos planteados en los apartados IV y V. En relación al tercer y último eje, la cuestión del impacto de las políticas de gobierno abierto será tratada en la sección VI.

I. Sobre los orígenes y la definición del gobierno abierto

La búsqueda de establecer denominadores comunes para reconocer qué es y qué no es gobierno abierto (GA) o las políticas de gobierno abierto, es el punto de partida del artículo «Open government: origin, development, and conceptual perspectives», escrito en 2015 por Bernd W. Wirtz y Steven Birkmeyer (de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas). El artículo sistematiza la literatura sobre GA publicada en las revistas científicas especializadas de mayor calidad y reconocimiento, con revisión de pares, entre 2009 y 2014. Se propone: a) caracterizar el origen y desarrollo del concepto; y b) proveer un claro entendimiento teórico del término.

- Los autores señalan que, i) en general, no es un concepto nuevo. Con una gran historia, ha sido utilizado en diversos contextos, entre ellos, el derecho de acceso a la información, la lucha contra la corrupción y la transparencia. Sin embargo, ii) la gran mayoría de la literatura especializada sobre la temática, es posterior a —y está íntimamente relacionada con— el memorándum de Obama de 2009.
- Respecto de lo segundo, el punto de partida es reconocer que solo el 9 % de los *papers* publicados en las revistas científicas analizadas hace un esfuerzo claro por «definir» a qué se refieren cuando hablan de gobierno abierto.

Solo están en condiciones de proveer una definición clara de gobierno abierto a partir de explorar los denominadores comunes de esos trabajos —y no porque todos esos trabajos utilicen definiciones muy semejantes, que no es lo mismo—: «El gobierno

abierto es un proceso multilateral, político y social, que incluye en particular la acción transparente, colaborativa y participativa del gobierno y la administración» (Wirtz y Birkmeyer, 2015, p. 4). Para que ello ocurra, continúan: «... la ciudadanía y los grupos sociales deben integrarse en los procesos políticos con el apoyo de las modernas tecnologías de la información y la comunicación, que en conjunto deben mejorar la efectividad y eficiencia de la acción gubernamental y administrativa» (p. 4).

II. Las dimensiones del gobierno abierto

Evidentes puntos de contacto tienen el artículo de Wirtz y Birkmeyer, y el de Juan Ramón Gil García, Mila Gasco-Hernández y Theresa Pardo: «Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government» («¿Más allá de la transparencia, la participación y la colaboración? Una reflexión sobre las dimensiones del gobierno abierto»), publicado en 2020 en *Public Performance & Management Review*. Entendido por las/os autoras/es como una estrategia de reforma administrativa de importancia y difusión creciente, destacan la falta de claridad y entendimiento reinante en torno al concepto de gobierno abierto, y a sus dimensiones principales. Es confuso, la mayoría de las veces, con ciertos términos que están muy relacionados con él. En ocasiones, los mismos términos refieren a elementos o factores propios del GA; en otras, aluden a los efectos de implementar iniciativas de GA.

Este estado de cosas no es necesariamente «todo negativo»; en la opinión de las/os autores, refleja el dinamismo de la teoría y práctica del gobierno abierto. Aun así, coinciden en que avanzar en mayor precisión conceptual no solo puede guiar la acción de investigadoras/es y funcionarias/os, sino también a una mayor comprensión del papel que cada dimensión individualmente concebida puede jugar en la implementación de políticas de GA, así como de las relaciones de facilitación u obturación que pueden presentarse entre las distintas dimensiones (y que, por ello, deben ser gestionadas). El ejercicio de revisión de la literatura existente, les permite identificar cinco dimensiones constitutivas del concepto y avanzar en una especificación mayor de él.

- *Disponibilidad de la información* (pública). Esta es una condición necesaria, mas no suficiente, para que pueda considerarse que un gobierno está/es abierto. Y las/os autoras/es se refieren aquí a cuán entendible y útil es esa información.
- *Transparencia*. Es una segunda dimensión del concepto, muchas veces utilizada como sinónimo de GA. Va más allá de la disponibilidad de la información pública, porque incorpora los aspectos de la calidad y pertinencia de los datos, y si estos son entendibles y útiles para distintos actores con interés en el asunto (*stakeholders*).
- *Participación*. Refiere a la habilidad/capacidad de la ciudadanía de involucrarse en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos. Ese «involucrarse» puede ocurrir de múltiples maneras; pero una buena parte de los estudios disponibles ponen el foco en las «motivaciones» para comprometerse en distintas instancias o modalidades propias del GA. Más recientemente, hay quienes entienden que las dos primeras dimensiones deben ser concebidas como «medios» que hacen posible una «verdadera y significativa» participación.
- *Colaboración*. Esta cuarta dimensión alude a instancias específicas en que los gobiernos colaboran con individuos u organizaciones (públicas o privadas) para proveer un servicio o para mejorar una función o proceso de gobierno. *Participación* aludiría a un proceso más general y amplio (la ciudadanía, sobre todos los temas), mientras que la *colaboración* es uno más específico y limitado (algún/algunos actores, en instancias o finalidades claramente acotadas). No debe ser confundida con la *coproducción*, que está más próxima a un tipo concreto —más avanzado, más comprometido— de participación ciudadana. Coproducir políticas con la ciudadanía —a través de una participación más significativa en el contenido y la forma en que se prestan ciertos servicios— tendría múltiples ventajas (mejora la sintonía entre el insumo-demanda y el producto-servicio, aumenta el capital social de la comunidad, refuerza la confianza en las instituciones políticas, entre otras).

- Aunque más disputada/controversial que las restantes, crecientemente la investigación en teoría y práctica del GA identifica a la *tecnología de la información* como una quinta dimensión. Esta refiere al uso de plataformas, sitios, aplicaciones móviles y otras tecnologías que hacen posible el acceso a la información pública, la transparencia, la participación y la colaboración. Pero no solo ello: potencian, mejoran, facilitan todas las restantes (Gil-Ramon *et al.*, 2020, pp. 4-8).

Concebir a la *tecnología de la información* como una dimensión constitutiva del GA permite reconocer inicialmente cuánto y cómo están relacionadas entre sí las restantes. Claro que la *transparencia* contribuye fuertemente a mejorar el producto de la *participación*; pero no podría lograrlo del mismo modo en contextos en los que el desarrollo tecnológico desalienta a esta última (por exceso, sin dar cuenta de la brecha digital que fragmenta nuestras sociedades; por defecto, al obturar la participación efectiva).

Las/os autoras/es concluyen en que el GA debe ser entendido como un proceso sociopolítico, multidimensional, en el que el foco de la gestión debe estar puesto en las relaciones entre las dimensiones, con el propósito de gestionarlas debidamente para mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios que brindan nuestras administraciones públicas (Gil-Ramon *et al.*, 2020, pp. 14-15).

III. Gobierno abierto: tres pilares ¿en equilibrio?

Si consideramos el impacto global que tuvieron en la difusión de la teoría y práctica del GA el memorándum de Obama y la Resolución Ministerial de la UE de 2009 en materia de administración electrónica, podemos considerar que ya en 2014 —muy tempranamente—, el ejercicio de revisión de resultados de investigaciones hecho por Karin Hansson, Kheira Belkacem y Love Ekenberg, denominado «Open government and democracy: a research Review» («Gobierno abierto y democracia: una revisión bibliográfica de las investigaciones»), publicado en *Social Science Computer Review*, advertía sobre un tema de creciente importancia: gobierno abierto era, en materia de investigaciones sobre implementaciones, una cuestión más relacionada con iniciativas de *transparencia* (y el intercambio de información),

que con iniciativas de *participación* y *colaboración*, que exceden el valor de un «mejor entendimiento» público; y están más relacionadas con la deliberación y la representación propias del proceso democrático (Hansson *et al.*, 2014, p. 7).

Un segundo hallazgo es que las investigaciones sobre implementación de políticas de GA utilizan/se sirven de una noción de «el público» (la ciudadanía) como si fuera una entidad homogénea, al desconocer la diversidad de grupos con intereses, preferencias y habilidades diferentes (Hansson *et al.*, 2014, p. 8).

A una conclusión parecida llega Kuan-Ting Tai, que revisó unos doscientos *papers* sobre investigaciones en materia de GA entre 2008 y 2019. En su trabajo «Open government research over a decade: a systematic review» («Una década de investigación en gobierno abierto: una revisión sistemática de resultados de investigaciones»), publicado en *Government Information Quarterly*, sostiene que su investigación: «encontró que el gobierno abierto generalmente se conceptualiza como una nueva estructura de gobierno que enfatiza tanto la transparencia (visión) como la participación pública (voz)» (2021, p. 7). Sin embargo, también identifica un «enfoque impulsado por la transparencia, tanto para la selección de casos de estudios académicos como para la implementación práctica» (lo que evidencia, o pone de manifiesto, una brecha entre la teoría y la práctica del gobierno abierto) (p. 7).

IV. El desafío de la confianza pública

En un trabajo seminal, presentado por primera vez en 2012, Oscar Oszlak esclarecía así los supuestos que subyacen a las promesas de esta forma de gobierno:

El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados. El razonamiento del que se parte, puede interpretarse en términos de los supuestos implícitos sobre los que se basa esta novedosa fórmula de vinculación entre estado y sociedad. En esencia, quienes propician su adopción, consideran que:

- 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción

de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor) (p. 3).

Si ello supone «abrir la caja negra del Estado» (de máxima) o configura nuevas formas de relación entre Estado y ciudadanía (de mínima), importa menos que reconocer que, cualquiera sea el caso, «para que algo ocurra, se necesita de dos, como en el tango». A un lado del mostrador, ello supondría que las/os funcionarias/os estén efectivamente dispuestas/os a preguntar, a escuchar, a responder, a ser escrutadas/os y a responder por todo ello: en definitiva, a coproducir con la sociedad civil las decisiones de política. Parece ser, ciertamente, la mitad de la tarea más difícil (énfasis a la expresión «parece ser»).

Sin embargo, la otra mitad no se queda atrás.

Pero, además, del lado de la ciudadanía, la filosofía del gobierno abierto supone que, una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discursivamente. ¿Es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense, en un espacio ahora virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, solo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la *polis*? Lo que pretendo destacar es: 1) que como bien lo ha destacado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; 2) que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y 3) que aún empoderado,

el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla. Estos supuestos, del lado de la sociedad civil, negarían de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les dejen tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual (Oszlak, 2012, p. 4).

En buen romance, no solo la administración pública (AP) debe cambiar; ese cambio, promovido y facilitado por las TIC, también es un cambio social. La ciudadanía no solo debe poder; también debe querer.

Reflexionar sobre el particular importa puesto que, como bien señala Cecilia Güemes en «Wish you were here: confianza en la Administración Pública en Latinoamérica»:

La confianza garantiza el terreno común desde el que operar con otros. Reduce incertidumbre, genera sentidos compartidos y aumenta, a partir de ello, las probabilidades de cooperación y colaboración. Sin confianza mutua es imposible imaginar la co-creación de políticas públicas (2019, p. 1068).

En ese trabajo —que combina información cuantitativa y cualitativa de Latinobarómetro y CAF con relevamientos propios que contaron con apoyo de la OEA— Güemes se pregunta dos cosas: a) si la desconfianza en la AP se explica por prejuicios y estereotipos sociales fundados en el desconocimiento del funcionamiento de la AP y la complejidad de sus labores; y b) cuáles son las causas de la desconfianza y cuáles las soluciones al problema que tanto la AP como la sociedad civil perciben en América Latina. Su principal hallazgo es que «La desconfianza sería una respuesta generalizada a un clima de desigualdad social lacerante y corrupción generalizada que no depende tanto del desempeño de la institución o los estereotipos sociales, sino en la sensación de desigualdad de trato» (2019, p. 1086).

Contemplar esta dimensión del tipo de vínculos que una política orientada a abrir el gobierno busca establecer, debe ser resultado de una convicción. Pero si así

no lo fuera, que al menos sea una cuestión de necesidad: sin dar cuenta de este desafío, muchos esfuerzos caerán en saco roto.

La relación entre confianza y gobierno abierto es bidireccional y ambos fenómenos están indisolublemente unidos. Por un lado, el gobierno abierto se constituye en una promesa para quienes buscan estimular y crear la confianza. Por otro, exige confianza y la necesita como lubricante social para que funcione una de sus bases: la cooperación (Güemes y Brugué, 2017, p. 255).

Una preocupación semejante tiene el trabajo de Matías Bianchi, Cristian León y Antonella Perini (2018), denominado «Gobierno abierto como estrategia para restaurar la confianza en las instituciones. Lecciones aprendidas a nivel subnacional» (colaboración entre Asuntos del Sur y la Alianza para el Gobierno Abierto), aunque abordada desde una perspectiva teórico-metodológica diferente¹.

Las/os autoras/es sostienen: «Diversos estudios muestran que la confianza en las instituciones depende de la evaluación que hacen los ciudadanos acerca de qué tan justas, abiertas e interactivas son las políticas públicas» (Bianchi *et al.*, 2018, p. 1). En esa clave, el trabajo —con foco en las experiencias de ciudades propias de países en los que los niveles de confianza en las instituciones públicas es un bien particularmente escaso²— se propone indagar: «... si las iniciativas de gobierno abierto están efectivamente mejorando la confianza en las instituciones» (p. 1).

Sus hallazgos pueden reseñarse así: el impacto de las iniciativas de GA han sido mixtos, puesto que a) la mayoría son relativamente recientes y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) involucradas aún no son numerosas; b) dicho lo anterior, la confianza sube dramáticamente entre aquellas OSC que participan de las iniciativas; c) ello parece derivar de la mayor interacción con funcionarias/os,

¹ El estudio no solo afirma que la confianza depende del desempeño, sino que, además, utiliza esencialmente fuentes primarias (cuestionario a miembros de la sociedad civil, análisis de conversaciones en Twitter y entrevistas a funcionarias/os).

² Buenos Aires (Argentina), Jalisco (México), Montevideo (Uruguay), Nariño (Colombia), San Isidro (Perú), Santa Fe (Argentina), San Pablo (Brasil), Quito (Ecuador) y Xalapa (México).

y de la capacidad de incidir en las políticas públicas; d) así las cosas, las OSC participantes se convierten en *intermediarias de confianza*, pues «amplifican» la labor del gobierno y «convencen» a mayores audiencias, incluidas otras organizaciones más reacias a colaborar con el gobierno (Bianchi *et al.*, 2018, p. 2).

V. Los desafíos de la implementación de políticas de gobierno abierto

El campo de estudios sobre las políticas públicas es un producto de la inmediata posguerra. Uno de sus primeros logros fue el de proveer una imagen potente e inspiradora: aunque luego sería revisada, criticada y parcialmente superada, concebir a las políticas públicas como un ciclo que se desenvuelve en etapas proveyó un marco y cierto lenguaje común para «pensar las políticas». De acuerdo con Aguilar Villanueva (1992), a pesar de ciertas diferencias apreciables entre distintas tradiciones de indagación, todos los abordajes del ciclo de políticas tienen cuatro denominadores comunes: a) la existencia de una situación problemática; b) un curso de acción orientado a intervenir sobre ella; c) que produce ciertos resultados; d) estos deben ser evaluados para realimentar el proceso.

Esta versión del proceso de políticas, la más familiar (el llamado «modelo secuencial» o MS) ha tenido, no obstante, dos grandes desventajas. La primera es que nos ha acostumbrado a concebir al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo como los ámbitos privilegiados —casi excluyentes— de la «elaboración» de la política (su diseño y formulación). Es allí donde se toman las decisiones, es allí donde ocurre «la hechura» de las políticas. La segunda —más importante en relación al tema que nos ocupa— es que una vez que las decisiones se han tomado, una vez que se ha diseñado la política, esta será implementada sin más, de acuerdo a lo previsto, por un aparato burocrático compuesto por profesionales, expertas/os, organizadas/os jerárquicamente, que cumplen y acatan (Aguilar Villanueva, 1993).

Si la decisión había sido tomada por quienes habían sido electas/os para hacerlo (autoridades legítimas); y si para transformarse en voluntad del Estado, habían sorteado con éxito las restricciones legales imperantes —y habían adquirido, entonces, la forma de resolución ministerial, decreto presidencial, o ley del

Congreso válida—; se seguía, entonces, que las fallas en la consecución de los objetivos fijados se debían, exclusivamente, a defectos morales, intelectuales, o de alguna índole, de quienes conformaban el aparato burocrático del Estado (Aguilar Villanueva, 1993).

Con el crecimiento sostenido de la magnitud de la intervención del Estado en nuestra vida económica y social durante buena parte de un siglo (1870-1970), pero también debido a la creciente complejidad de los problemas públicos, los fracasos relativos o absolutos se fueron apilando. Se hizo cada vez más difícil justificarlos con una mirada tan estrecha, amparada en aquellas imágenes. A la par, se fue recolectando sólida evidencia que desplazaba el potencial explicativo de los magros resultados en el desempeño del Estado desde su aparato burocrático (siempre perfectible, claro está) a las decisiones mismas de política pública.

En muchos casos, se decidía mal o se improvisaba —sin buenas teorías de apoyo, sobre la base de información circunstancial o incompleta, con enfoques equivocados—. Frente a ello, una ejecución puntillosa no podía corregir los defectos de diseño. Cuando se decidía bien, y con base en conocimiento confiable, la ejecución recaía en organismos que, en ocasiones, eran incompetentes tecnológicamente hablando; pero en otras muchas, estaban saturados, eran incontrolables o estaban desfinanciados (Aguilar Villanueva, 1993).

La complejidad, escala y urgencia de problemas públicos cada vez más numerosos, pusieron en cuestión no solo el proceso decisorio, sino también su *tratabilidad*. Es decir, comenzó a cuestionarse si el Estado puede, efectivamente, hacer algo significativo al respecto. Así nacen los estudios sobre la implementación de las políticas: del desengaño, de la decepción, frente a los magros resultados de los ambiciosos programas de los años sesenta, que en los EEUU multiplicaron por tres el gasto social —que era por cinco en los hogares pobres—, sin acercarse siquiera a los cálculos más pesimistas.

Esta breve digresión pretende llamar la atención sobre un aspecto crucial de la gestión de gobierno en general (y las políticas de gobierno abierto no constituyen una excepción): toda acción pública implica una hipótesis de cambio. El mejor diseño puede fracasar y hacerlo en grande. Reconocer previamente los desafíos

de la implementación, y concentrar esfuerzos y recursos para minimizar su impacto, puede hacer la gran diferencia. La intuición y la experiencia pueden contribuir; el aprendizaje de las lecciones disponibles, pasadas por el tamiz del contexto específico, también.

Aunque ha sido puesto en discusión por falta de evidencia que la respalde (Hughes, 2011), un buen punto de partida puede ser la siguiente afirmación, que se transformó en lugar común en la teoría de la organización desde los tempranos noventa, y aún goza de razonable salud: el 70 % de las iniciativas de cambio fallan, tanto en el sector público como en el privado (Higgs & Rowland, 2005). Que el cambio, tan crucial para toda acción pública, debe ser gestionado está fuera de discusión. El tema es cómo.

En la literatura relativamente reciente, el foco ha estado centrado en las personas. Por un lado, en las/os trabajadoras/es, las formas en que descifran las transformaciones en el ambiente externo e interno, y se aferran al *statu quo* frente a un cambio que se ve amenazante; o, por el contrario, si buscan adaptarse y cómo. Pero, esencialmente, en el papel que juega o puede jugar el liderazgo —tanto de directivas/os como de funcionarias/os, como de los mandos medios de toda organización—.

El primero de esos focos es más tradicional; el segundo, algo más novedoso, dado que las investigaciones sobre gestión del cambio han estado más atentas a describir prácticas o a prescribir recetas para gestionar el cambio efectivo, que a dar voz a las/os responsables de gestionar el cambio, a sus visiones, actitudes y la experiencia vivida (Buchanan *et al.*, 1999, p. 20). Ello se traduce, en opinión de los autores, en que se han dedicado mayores esfuerzos a establecer qué competencias deben tener las/os responsables de gestionar el cambio, que a la formulación e implementación concreta de prácticas orientadas a seleccionar, desarrollar, recompensar y brindar apoyo a las/os gestores del cambio.

Si la literatura sobre gestión del cambio es relativamente incipiente, más aún lo es la relativa a la gestión del cambio en la implementación de políticas de apertura de gobiernos. Van der Voet *et al.* parten de señalar que, a pesar de la centralidad de la gestión del cambio en la labor de las/os directivas/os públicas/os, el cambio

organizacional no es estudiado generalmente como un problema de implementación; es decir, el foco no está puesto habitualmente en cómo el proceso de implementación es influenciado por el particular contexto de las organizaciones públicas (2015, p. 2).

Para la literatura sobre gestión del cambio, el compromiso de las/os trabajadoras/es es crucial para el éxito de iniciativas de cambio; y dependen fuertemente (esa es la premisa del trabajo) del proceso de implementación; este proceso, a su vez, se ve afectado por factores asociados al carácter público de las organizaciones gubernamentales (Van der Voet *et al.*, 2015, pp. 3-4).

Las iniciativas de cambio pueden ser planificadas (de arriba hacia abajo) o emergentes (de abajo hacia arriba, más dependientes de la participación e involucramiento de las/os trabajadoras/es). Para que pueda lograrse el compromiso con el cambio organizacional —definido por la literatura como el deseo de proveer apoyo al cambio basado en la creencia de sus beneficios—, la investigación que reseñamos aquí establece que las/os supervisoras/es pueden jugar un rol central a través de proveer información sobre el proceso y, así, estimular la participación de las/os trabajadoras/es (Van der Voet *et al.*, 2015, p. 15).

Si *comunicación y participación* son claves para estimular el compromiso de las/os trabajadoras/es, el carácter público de las organizaciones gubernamentales importa. El liderazgo depende fuertemente del ambiente en que las/os líderes se desenvuelven; y para las/os directivas/os públicas/os, ese ambiente supone: a) múltiples partes interesadas; b) objetivos muchas veces conflictivos; c) alto nivel de escrutinio público; y d) influencia política externa sobre el proceso decisorio (Van der Voet *et al.*, 2015, p. 16).

Hay autoras/es que sostienen que este complejo ambiente promueve el liderazgo transformacional: ese que modifica valores básicos, creencias y actitudes a través de articular una visión de futuro; promover la aceptación de las metas colectivas; brindar apoyo individualizado donde hace falta; y, así, lograr que las/os trabajadoras/es estén dispuestas/os a ir más allá de lo que se espera de ellas/os (Van der Voet *et al.*, 2015, p. 4). Y ello porque, bajo condiciones de complejidad como las señaladas, es difícil «rutinizar» las operaciones cotidianas. Y estas descansan en ese papel de líder que clarifica, orienta, convence y acompaña especialmente a quienes más la/o necesitan.

Paradójicamente —o no—, las organizaciones públicas suelen ser catalogadas como *burocráticas*. Esos grados de burocratización han sido mucho menos claros en los países de nuestra región, en comparación de las democracias del cuadrante noroeste del globo. Ello, que pone en discusión la cuestión de las capacidades del Estado para diseñar e implementar políticas y obtener resultados, podría ser «positivo» para la gestión del cambio: a mayor grado de formalización (lo propio de grados altos de burocratización, en las que las tareas y deberes están claramente establecidos, documentados, y dejan poco margen para la innovación y el aprendizaje), menores chances de despliegue del liderazgo transformacional, y viceversa (Van der Voet *et al.*, 2015, p. 7).

VI. Los impactos/efectos/resultados de las políticas de gobierno abierto

En el dominio de la evaluación de políticas públicas, entre las primeras recomendaciones que surgen de la literatura está la de no confundir los productos, los impactos y los efectos o resultados de la acción pública. Dicho lo anterior, podemos capturar la idea central de la sección: a saber, qué lecciones podemos aprender a partir de la investigación sobre la teoría y la práctica del GA, en materia de las consecuencias que la implementación de políticas ad hoc produce (estén o no alineadas con los objetivos de esa intervención, sean directas o indirectas, sean de corto, mediano o largo plazo).

1. En 2016, el Banco Mundial publicó un informe denominado *Open government: impact and outcomes*, que busca sistematizar las investigaciones del impacto, y los resultados de las reformas y las intervenciones propias del gobierno abierto. En el contexto de ese trabajo, *producto* es lo que la acción pública produce como resultado de sus actividades y recursos; *resultado* es el efecto que tiene ese producto en el corto y mediano plazo; *impacto* es el efecto de ese resultado en el largo plazo (tanto positivo como negativo).

El foco puesto en investigaciones sobre resultados e impactos deja, obviamente, cuestiones de lado: aquellas orientadas a indagar cómo las reformas o intervenciones funcionan, cuándo funcionan, por qué lo hacen, y qué puede hacerse para mejorarlas (World Bank, 2016, p. 7). Se revisaron más

de setenta y cinco investigaciones concluidas o en marcha que se ajustaran al criterio de recorte, clasificadas por tipo de institución responsable: basadas en la universidad; en otras instituciones de investigación y *think tanks*; en organizaciones *pluriactorales*; en organizaciones no gubernamentales de alcance regional o global.

Algunos hallazgos, entre los más relevantes para académicas/os relacionadas/os con la investigación en gobierno abierto, son los siguientes:

- La mayoría de las investigaciones se interesan en temas, como el potencial de las políticas de gobierno abierto sobre la mejora/incremento de la participación extraelectoral (primer lugar) y el incremento de la calidad de los servicios públicos (segundo lugar). Entre los temas que menor interés despertaron, se encuentran su incidencia en la eficiencia del Estado y el cumplimiento de la normativa regulatoria.
- Es llamativa la ausencia de investigaciones sobre resultados e impactos de las leyes de acceso a la información pública en las naciones en vías de desarrollo.
- La mayoría de las investigaciones se concentran más en productos y resultados que en impactos.
- Contrariamente a lo que ocurre en otros dominios de la investigación social, la proporción de estudios que utilizan métodos experimentales es relativamente grande, ya que más del 25 % de la muestra lo hace (World Bank, 2016, pp. 25-31).

2. A casi una década de su constitución en 2011³, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), que reúne a gobiernos (nacionales y subnacionales) y organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de «planes concretos que buscan lograr que los gobiernos sean más incluyentes, respondan a las necesidades de sus ciudadanos y rindan cuentas» (OGP, 2019, p. 27), publicó

³ Los ocho países fundadores son: Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica.

su informe global en dos volúmenes, denominado *La democracia más allá de las urnas*. Su premisa es, ciertamente, sugerente: mientras la percepción de que las elecciones son cada vez más libres y competitivas crece en todo el globo, la vida cívica de nuestras sociedades parece degradarse. Investigaciones propias e independientes (V-Dem Institute, The Economist Intelligence Unit, World Justice Project), sin embargo, le permiten afirmar que, en ese panorama: «El gobierno abierto funciona, y las sociedades abiertas prosperan» (OGP, 2019, p. 28).

El informe sostiene que, más allá de los argumentos normativos y legales a favor del GA, la evidencia es lo que marca el impacto positivo de largo plazo. Parte de esa evidencia puede ampliarse en la *Guía de gobierno abierto para escépticos*, también publicada por la OGP en 2019.

Muy sintéticamente, en materia de salud, educación y economía —con control sobre terceros factores—, las sociedades con gobiernos más abiertos se desempeñan mejor que aquellas con gobiernos más cerrados (OGP, 2019, pp. 31-32). Adicionalmente, la apertura de los gobiernos funciona mejor cuando: a) existen elecciones robustas y un sistema de control; b) aun en países con menores ingresos y niveles de rendición de cuentas, la apertura puede mejorar la capacidad del Estado (pp. 32-33).

Comentarios finales

En materia de gestión pública —como en muchas otras—, pocas/os creen que es posible copiar *vis a vis* lo que otros países han hecho —o han evitado hacer—. Los años noventa fueron pródigos en materia de «políticas de mimetismo institucional», para utilizar la feliz expresión del especialista francés Yves Meny (1996). La distancia entre el modelo y los resultados, así como las externalidades de la implementación (en general, entre neutras y negativas), no redujo la pretensión de aprender de la experiencia —tanto de terceros, como de nosotras/os mismas/os en otro tiempo—: simplemente, alertó sobre la necesidad de revisar críticamente las ideas y experiencias ajenas, para adaptarlas al contexto específico y presente, con la preparación y los ajustes que demanda.

Dicho lo anterior, nos hemos propuesto aquí ofrecer una panorámica sobre las principales conclusiones de estudios «sobre prácticas» o «sobre otros estudios» que, en buena medida, han tenido lugar en contextos muy diversos —y fundamentalmente, ajenos a nuestro continente—. No solo invitan a efectuar ejercicios a gran escala en América Latina: esperamos que provean lineamientos generales sobre los que reflexionar profundamente al momento de diseñar, implementar y evaluar instrumentos, iniciativas o medidas de política pública para abrir nuestros gobiernos.

Algunas de las lecciones y recomendaciones —tanto en términos de buenas prácticas como de advertencias sobre lo que debe evitarse—, se recuperan aquí a modo de síntesis. En muchos casos, de ellas se derivan también líneas de indagación a desarrollar en América Latina en general, y en nuestro país en particular.

- Aunque podemos reconocer tres dimensiones pilares centrales, la definición y *operacionalización* de la noción de gobierno abierto es, ciertamente, un terreno de disputa relativa —y, en ocasiones, contrariamente a lo que podríamos sospechar *a priori*, pareciera ser poco relevante—.
- De entre esas dimensiones/pilares centrales, parecen predominar los avances en materia de *transparencia; participación y colaboración*.
- *Participación y colaboración* dependen tanto de cambios al interior de las organizaciones estatales, como de cambios en la sociedad civil. Contrariamente a lo que puede (y suele) sostenerse, los últimos pueden ser más dificultosos.
- En ellos, un papel importante lo desempeña la confianza pública. Las políticas de gobierno abierto pueden ser una estrategia con potencial para reestablecer/elevar los niveles de confianza entre sociedad civil y Estado.

- La implementación de las políticas de gobierno abierto no debería subestimarse. Debe prestarse particular atención a la función del liderazgo en la gestión del cambio que se proponen, y al papel que la comunicación y la participación de las/os trabajadoras/es del Estado puede cumplir en ella.
- Como no podía ser de otra manera, la capacidad del concepto de gobierno abierto introduce temas nuevos en la agenda de académicas/os y practicantes, pero reactualiza otros viejos; los resignifica. De la mano, un creciente interés por investigar si «funciona» se ha desarrollado (y este trabajo es prueba del interés por ese interés).
- A las dificultades habituales de aislar terceros factores propios de la investigación sobre resultados e impactos, se suma una adicional: la de investigar aquello que no deja evidencia.

Sobre este punto, pretendo compartir una última reflexión. Una mirada crítica sobre el GA realmente existente, debería poder posarse también sobre aquello que no es evidente: el oportunismo y la manipulación política. Sin generalizar sus bondades, pero tampoco la utilización cínica, vale la pena destinar esfuerzos a explorar las grietas que importan: entre el dicho y el hecho, entre los objetivos explícitos y los implícitos de la acción pública, pero también de la sociedad civil organizada. Nos debemos, allí también, producir conocimiento socialmente útil.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Buchanan, D. Claydon, T. & Doyle, M. (1999). Organization development and change: the legacy of the nineties. *Human Resource Management Journal*, 9(2).

- Güemes, C. (2019). *Wish you were here: confianza en la Administración Pública en Latinoamérica*. *Revista de Administración Pública*, 53(6).
- Güemes, C. y Brugué, Q. (2017). Confianza y gobierno abierto an América Latina en A. Nasser, A., Ramírez-Alujas y D., Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Higgs, M. & Rowland, D. (2005). All changes great and small: exploring approaches to change and its leadership. *Journal of Change Management*, 5(2).
- Hughes, M. (2011). Do 70 per cent of all organizational change initiatives really fail? *Journal of Change Management*, 11(4), 451-464.
- Meny, Y. (1996). Las políticas del mimetismo institucional. *Revista Gestión y Política Pública*, 5(1).
- Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Oszlak, O. (2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos* [Ponencia]. VIII Conferencia Anual Red INPAE, San Juan, Puerto Rico.
- Unión Europea (2009). *Ministerial Declaration on eGovernment*. 5th Ministerial Conference on eGovernment, Malmö, Suecia. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/en/dam/jcr:29b2396b-a915-4f2f-a29b-d3e6403cc5bd/declaracion_ministerial_malmo.pdf
- Van der Voet, J., Kuipers, B. & Groeneveld, S. (2015). Implementing change in public organizations: the relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context. *Public Management Review*, 18(6).
- Wirtz, B. W. & Birkmeyer, S. (2015). Open government: origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.

Cómo citar este artículo

Gantus, D. J. (2021). Implementación de políticas de gobierno abierto: una década de investigaciones. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(3), abril-julio, 147-169.