

Gobierno abierto, Estado abierto: el desafío de la globalización

Por *Marta Oyhanarte** y *Pamela Niilus***

Resumen

En el mundo globalizado, son necesarias reglas de juego fundadas en valores. Cada vez más, los avances del desarrollo remiten a los progresos sociales, institucionales y humanos de un país. El compromiso ciudadano, que presupone transparencia y acceso a la información, es la mejor herramienta para gestionar el desarrollo. En los últimos años, los mayores niveles de participación se han asociado a la deliberación y a la decisión en el nivel local. Prácticas exitosas de gobierno abierto ofrecen lecciones para concertar formatos de gestión con creciente protagonismo de nuevos líderes para incidir en una agenda pública hacia un Estado abierto que dé prioridad a los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS).

Palabras clave

Desarrollo sostenible – ciudadanía – participación política – Estado abierto – gobierno abierto.

* Abogada y Mediadora. Miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas (2009-2016). Exsubsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación (2003-2009). Correo electrónico: <oyhanarte@gmail.com>.

** Licenciada en Ciencia Política. Directora General de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Vicente López. Exdirectora de Fortalecimiento de la Democracia de la Nación (2005-2009). Correo electrónico: <pamelaniilus.mvl@gmail.com>.

Abstract

In the globalized world, rules of play based on values are needed. Increasingly, development advances point to a country's social, institutional and human progress. Citizen engagement, which presupposes transparency and access to information, is the best tool for managing development. In recent years, higher levels of participation have been associated with deliberation and decision at the local level. Successful Open Government practices provide lessons for concerted management formats with increased leadership of new leaders to focus on a public agenda towards an Open State that prioritizes the Sustainable Development Goals (SDGs).

Key words

Sustainable development – citizenship – political participation – Open State – Open Government.

1. Agenda 2030: transformar nuestro mundo

Algo verdaderamente nuevo marca este siglo *xxi*: la globalización de los valores. Crece la conciencia de que los problemas son globales, de que, en materia de agua potable, medioambiente, recursos no renovables, endemias, cambio climático, biotecnologías, seguridad sanitaria y alimentaria, todos los países se ven afectados, y de que las soluciones requieren nuevos modos de concertación mundial. Esto se observa, *por lo alto*, en las grandes reuniones de jefes de Estado, las cumbres de Naciones Unidas, las conferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero también, *por lo bajo*, en los gobiernos locales y las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSC) y el sector privado.

Asimismo, crece la conciencia de que la regulación de la economía y de los intercambios debe basarse en el respeto de los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Es decir que, más allá de la necesidad de regular los mercados financieros, es imprescindible pensar en procesos de cooperación internacional para

resolver los problemas del subdesarrollo y la pobreza prevalecientes en gran parte de la humanidad, el aumento de la brecha entre ricos y pobres —en los últimos 30 años, la diferencia de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial ha aumentado de 30 a 60 veces—, el tráfico de drogas y armamento, los conflictos políticos, étnicos y religiosos, las migraciones desde los países pobres, entre otros.

Las grandes decisiones de ayuda al desarrollo siguen inspirándose, principalmente, en la macroeconomía, pero el producto nacional per cápita ya no es el único criterio que se tiene en cuenta para medir los avances en el camino del desarrollo, porque este refiere, cada vez más, al conjunto de los progresos sociales, institucionales, políticos y humanos que un país debe hacer para darles a sus habitantes una vida más larga, más apacible, más feliz. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) perfecciona continuamente los indicadores y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), incluyendo datos sobre las realidades demográficas, sanitarias y educativas. Desde este punto de vista, los desarrollos sumamente dinámicos que han conocido las ciencias, sus aplicaciones técnicas, la producción de mercancías y de servicios no constituirán avances en el sentido del desarrollo humano si no contribuyen a la satisfacción de las necesidades de todos los que todavía están privados de sus derechos.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2015¹, los Estados miembro de las Naciones Unidas aprobaron la nueva Agenda Global («Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo»), conformada por 17 objetivos² y 169 metas, que deberán

¹ La Cumbre se realizó entre el 25 y el 27 de septiembre de 2015 en la sede de la ONU en Nueva York.

² 1) Fin de la pobreza; 2) hambre cero; 3) salud y bienestar; 4) educación de calidad; 5) igualdad de género; 6) agua limpia y saneamiento; 7) energía asequible y no contaminante; 8) trabajo decente y crecimiento económico; 9) industria, innovación e infraestructura; 10) reducción de las desigualdades; 11) ciudades y comunidades sostenibles; 12) producción y consumo responsables; 13) acción por el clima; 14) vida submarina; 15) vida de ecosistemas terrestres; 16) paz, justicia e instituciones sólidas; 17) alianzas para lograr los objetivos.

cumplirse de aquí a 2030. Son de carácter integrado e indivisible y abarcan las esferas económica, social, ambiental e institucional. En la etapa final del proceso de negociación, que llevó más de dos años y contó con una participación sin precedentes de la sociedad civil, los Gobiernos se unieron detrás de una propuesta ambiciosa y acordaron por consenso el documento *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. En ella, el objetivo 16, justicia, paz e instituciones sólidas, adquiere enorme relevancia; y sus metas están centradas en valores.

En la resolución, los Estados señalaron:

Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales (Naciones Unidas, 2015).

La administradora del PNUD, Helen Clark, mencionó: «Este acuerdo marca un hito importante al poner nuestro mundo en un curso integrador y sostenible. Si todos trabajamos juntos, tenemos la oportunidad de cumplir las aspiraciones de los ciudadanos de paz, prosperidad y bienestar, y de preservar nuestro planeta» (Naciones Unidas, 2015).

Para abordar estos desafíos, urge pasar de la etapa conceptual a la operacional. La referencia a la democracia y a las libertades no puede ser teórica. Se trata de construir un nuevo contrato social, esta vez, global.

2. Las instituciones importan

La calidad de la democracia se define por la calidad de sus instituciones, es decir, por la forma en que

quienes habitan una comunidad han sabido organizar su vida pública. No puede haber buenas políticas si no hay buenas instituciones. Hablar de calidad de las instituciones es hablar de calidad de vida y aprender a evaluarlas es aprender a modificarlas y a perfeccionarlas (SSRIYFD, 2009: 17).

En 2004, el PNUD publicó numerosos reportes y estudios sobre democracia y gobernabilidad. En todos ellos, resaltó la necesidad de mejorar la calidad de la democracia a través de la profundización de la ciudadanía:

Se trata de discutir cómo se puede avanzar hacia una ciudadanía integral, lo que supone poner en el centro a la política como forma de que el ciudadano, y más precisamente, la comunidad de ciudadanos, pueda participar en decisiones sustanciales. La globalización es un dato, pero no se trata pura y exclusivamente de admitir que todo lo que ocurre como consecuencia de la transformación tecnológica y de la expansión de los mercados debe aceptarse sin reflexión y sin acción. Hay que entender la transformación constante y rápida que se da en el mundo de hoy, hay que convivir con incertidumbres, pero también hay que actuar para modificar esas macrotendencias en la circunstancia de cada país. Se trata de implementarla regional y localmente con una actitud proactiva y no meramente pasiva para su arraigo regional y local (PNUD, 2004a: 195).

Pasó más de una década desde aquella afirmación; sin embargo, continúa tan vigente como entonces. El imperativo actual sigue siendo desarrollar y fortalecer instituciones públicas estatales —en los tres niveles de gobierno— con capacidad para consolidar un orden democrático que estimule economías de mercado dinámicas y competitivas a fin de promover un círculo virtuoso que enlace un crecimiento económico sostenido y equitativo con un nuevo equilibrio político institucional

que oriente sus acciones hacia el cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS).

Pero las instituciones no vienen dadas; hay que construirlas entre todos. La construcción de una democracia sólida no es tarea exclusiva de la dirigencia política —de un país, de una provincia o de un municipio—, requiere el compromiso de un trípode básico: gobierno, sector social y sector privado. Cada uno de ellos puede y debe aportar valores y capacidades para desarrollar una estrategia que enfrente los desafíos mencionados. El Gobierno debe aportar liderazgo y responsabilización; el sector privado, innovación y responsabilidad social; y el sector social, participación y compromiso.

3. Gobierno abierto, Estado abierto

Concepto, enfoque, proceso, conjunto de mecanismos, estrategia, buena práctica, paradigma. Si bien se ha escrito mucho y variado sobre gobierno abierto, podemos decir que tanto autores como organizaciones coinciden en que, en los sesenta y setenta, este concepto comenzó a esbozarse comúnmente asociado a la noción de *accountability* o rendición de cuentas del gobierno. Y fue gracias al Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto, formulado en 2009 por Barack Obama para promover un gobierno más participativo, transparente y colaborativo, que logró una divulgación masiva que atrajo a gobiernos y académicos por igual (Oszlak, 2015).

Al poco tiempo, se multiplicaron los estudios e investigaciones para intentar conceptualizar el término. En 2011, por iniciativa del Departamento de Estado de los Estados Unidos, ocho países fundaron las bases de la Alianza para el Gobierno Abierto (por sus siglas en inglés, OGP). Con el fin de mejorar la calidad del gobierno y de los servicios públicos, esta iniciativa busca sostenidamente que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia los ciudadanos (OGP). «Se ve a sí misma como una plataforma donde diversos actores del gobierno, de la sociedad y del sector privado

interactúan, asumen compromisos, gestionan conocimiento, generan aprendizajes horizontales, casos exitosos» (Kaufman, 2015: 50).

En la actualidad, la OGP está conformada por 64 países y ha privilegiado 5 desafíos que deben guiar los planes de acción de esos países: mejora de servicios públicos, aumento de la integridad pública, manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, construcción de comunidades más seguras y aumento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado.

Recientemente, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha sumado a sus cartas precedentes³ la Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto (CIGA)⁴ en la que afirma que el gobierno abierto lleva en su base un cambio cultural, una forma de gobierno por, para y con la ciudadanía (CLAD, 2016).

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

Participación de la ciudadanía, transparencia y rendición de cuentas de los actos de gobierno y colaboración entre las administraciones públicas y los ciudadanos constituyen los pilares en los que se funda este proceso. Estos se traducen, a su vez, en acciones y políticas, tales como organización

³ Cartas Iberoamericanas del CLAD sobre Función Pública, de 2003; Código Iberoamericano de Buen Gobierno, de 2006; Gobierno Electrónico, de 2007; Calidad en la Gestión Pública, de 2008; Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de 2009; y sobre Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, de 2013.

⁴ Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado el 7 y el 8 de julio de 2016 en Bogotá, Colombia.

de debates públicos, consultas ciudadanas, publicación de datos e información, portales de datos abiertos, gestión de la *transversalidad* y de la *interoperabilidad*, definición de nuevos modelos de servicios públicos, organización y promoción de asociaciones entre el Estado, las OSC y las empresas, es decir, codiseño de políticas públicas para, finalmente, lograr la cocreación de valor público para la satisfacción del interés general o el buen vivir de la sociedad. El gobierno abierto puede verse tanto como un medio para lograr ese fin o como una situación deseable que alcanzar en pos de ese fin.

Es importante marcar que la gestión de la *transversalidad* supone que «las instituciones públicas deben actuar de manera cooperativa, coordinada y articulada en la consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, aprovechando la generación de sinergias y evitando solapamientos y duplicidades» (CLAD, 2016: 10). Por su parte, *interoperabilidad* implica «capacidad de las entidades públicas de trabajar y compartir recursos (infraestructura, datos e información fundamentalmente) y transacciones con las demás de forma consistente, mediante procesos coordinados y automatizados, con el fin de lograr intercambios eficientes, simples y seguros de datos, información y conocimiento» (CLAD, 2016: 10).

Es preciso que los principios, valores, mecanismos y estrategias del gobierno abierto se propaguen y se apliquen en todos los poderes del Estado: parlamento abierto, justicia abierta; hacia todos sus niveles: plano subnacional y local, y hacia otros sectores de la sociedad: organizaciones públicas y privadas que acceden a recursos o financiamiento público, o bien su actividad implica uso, gestión o influencia sobre recursos o bienes públicos. El norte siempre debe apuntar a lograr un Estado abierto, al servicio de la ciudadanía y del desarrollo sostenible.

Se trata de un proceso no exento de tensiones. Para superarlas, ha llegado la hora de hacer de la administración un sistema experto amigable, orientado a la comunidad y a una inclusión amplia que ofrezca libre acceso a la información pública como requisito imprescindible para

facilitar los controles y desarrollar las competencias cívicas inherentes a la convivencia democrática.

4. Una nueva forma de gestionar lo público

El reto actual implica reconocer la complejidad de nuestro mundo —con su incertidumbre y caos— y reflexionar acerca del Estado y sus instituciones desde una perspectiva sistémica que supere la mirada restrictiva de lo político administrativo, lo trascienda y se centre en el ser humano y sus necesidades más básicas. Es preciso alentar procesos que marquen una diferencia en el modo de gestionar lo público, en los que se aprecie el círculo virtuoso de innovación, integración, implementación y evaluación como eslabones imprescindibles del gobierno abierto como una política de Estado transversal que reconfigure la tarea de todos los actores sociales a través de un cambio que —como ya se mencionó— permita a la sociedad transitar hacia un Estado abierto.

La innovación es la puesta en marcha de acciones creativas para mejorar servicios y procesos, y aumentar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas. Si bien se reconoce que es necesario innovar en las administraciones públicas, son muchos los obstáculos que pueden presentarse al momento de concretarlo: las prácticas y los procedimientos arraigados, el temor a asumir riesgos, la ausencia de capacidades, la falta de apoyo financiero, los diferentes intereses en juego, entre otros. Pero, a su vez, las oportunidades para innovar también son muchas: nuevos liderazgos, crecimiento de la cultura de la evaluación, facilidad para adquirir nuevas capacidades, apoyo político, extensión del uso de nuevas tecnologías, adopción de modelos aplicados por OSC y empresas privadas, como así también la cooperación entre sectores.

Debe sumarse a la innovación la integración —interoperabilidad— de políticas y coordinación entre diferentes estructuras gubernamentales. El desarrollo sostenible supone un enfoque integral y la consideración interdependiente y equilibrada de las metas y los objetivos sociales,

económicos y ambientales. La integración de políticas impone repensar las prácticas habituales y considerar la cooperación entre diferentes estructuras gubernamentales. Como toda medida que altere la tradición administrativa, la integración no se salva de enfrentar obstáculos: las estructuras excesivamente jerárquicas, la falta de una dirección política común y estratégica, los intereses particulares a nivel sectorial, el mal manejo de recursos y una complicada división del trabajo, entre otros. Pero, para ella, también hay oportunidades: nuevos liderazgos, alianzas público-privadas, compromiso colectivo, cooperación internacional, reconocimiento de nuevos vínculos entre gobiernos regionales, nacionales y locales. Innovación e integración interactúan en un vínculo de enriquecimiento y aprendizaje en el marco de la gobernanza. Esta supone la forma en que se han de alinear los hábitos culturales, las instituciones políticas y el sistema económico para que una sociedad tenga la vida buena que desea.

Superado el temor a innovar y a integrar, el cumplimiento de los ODS se hará realidad si se pasa de la mera enunciación de deseos —*hechos verbales*— a la implementación de las medidas que esta aspiración requiere. Implementar una política pública es hacer operativa una decisión política, habitualmente contenida en el marco de una norma. La implementación es un proceso complicado, cuando no conflictivo, que exige una coordinación que supere diferencias y dé lugar a una acción colectiva armónica y efectiva. Una política pública tiene un tiempo de formación, y, al ponerla en marcha, hay que saber que las organizaciones o los agentes sociales van a reaccionar de manera distinta, los oficiales públicos a quienes les corresponda aplicarla van a tener distintas conductas, y los grupos destinatarios de esa política van a dar diferentes respuestas. El esfuerzo para cambiar el comportamiento de gran número de personas exige un marco conceptual y habilidades técnicas y actitudinales que puedan ir ajustándose a los diversos contextos, como así también una mirada temporal de mediano y largo plazo que haga viable los cambios. La implementación debe llevarse a cabo con una visión sistémica.

Una política puede estar muy bien diseñada, pasar por el proceso de aprobación y, aun así, ser totalmente ineficaz si no se aplica correctamente. La calidad de la implementación dependerá, en gran medida, de la posibilidad de que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en las capacidades necesarias. Una implementación eficiente debería contar con 1) buen diseño de la política para llevar a cabo; 2) equipo profesional y con *mística*; 3) metodología rigurosa; 4) continua sistematización de las acciones; 5) buena administración de los recursos; 6) aliados apropiados; 7) redes de cooperación y articulación; 8) desarrollo de la tarea en etapas; y 9) evaluaciones internas y externas para poder reiniciar y replicar lo actuado.

En tal sentido, la evaluación de políticas públicas —entendida no solo como un instrumento de comprobación de la acción pública, sino como expresión de un juicio de valor sobre los resultados e impactos (deseados o no) de las políticas— cumple un papel clave. En primer lugar, aporta información relevante para la planificación, la asignación presupuestaria, el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones. En segundo lugar, es un instrumento de aprendizaje para los gestores públicos. En tercer lugar, contribuye a la rendición de cuentas. En cuarto lugar, facilita el control social y la transparencia del Estado. En quinto y último lugar, legitima las instituciones públicas frente a la ciudadanía.

La evaluación debe encararse como un proceso a través del cual esta actividad se convierta en una parte aceptada, continua e integrada a la gestión, como una fase más de las políticas y los programas gubernamentales. Optimiza la gestión disponer de herramientas que faciliten la toma de decisiones y den a conocer las posibles consecuencias y el impacto social de las políticas, ya que permite el reconocimiento por parte de la administración pública de los beneficios de la evaluación, porque, a través de ella, se habrá podido detectar 1) qué hay que sostener porque se está haciendo bien; 2) qué hay que agregar porque falta y 3) qué hay que dejar de hacer porque no funciona. Estos tres componentes constituyen grandes oportunidades para el aprendizaje.

Innovar, integrar, implementar y evaluar permiten ir más allá del gobierno abierto: son pilares de un Estado abierto, porque facilitan un sistema de rendición de cuentas que se expande en las tres dimensiones imprescindibles para el control: 1) *dimensión horizontal*: relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias gubernamentales; 2) *dimensión vertical*: desarrollo y fortalecimiento de mecanismos para que la población pueda exigirles rendición de cuentas a sus representantes; y 3) *dimensión diagonal*: participación activa por parte de los ciudadanos en actividades de control social de las instituciones públicas para concretar su participación en la toma de decisiones y en la provisión de bienes y servicios públicos (CLAD, 2016).

5. Compromiso ciudadano: más allá de la participación

Una democracia de calidad es aquella que, además de ser representativa, habilita formas de participación de la ciudadanía que permiten conocer y prever a tiempo las cuestiones que afectan la vida de la población para actuar de la manera más adecuada en pos de favorecer el bien común.

El compromiso de un individuo hacia una meta personal o hacia algo que él considera valioso puede ser uno de los poderes más sólidos y profundos que existen dentro del ser humano. Para que este se logre, son muchos los elementos que entran en juego: conciencia, intención, voluntad, motivación y, finalmente, la acción en sí, que es la expresión de dicho compromiso ante los demás (Butcher, 2003).

¿Es fácil lograr la participación? ¿Cómo se hace? ¿Cómo se logra ese clima de colaboración entre los habitantes de una comunidad? Un valor fundamental para el éxito de la participación es la confianza, que va creciendo entre las personas de la sociedad civil que se reúnen para tratar de incidir en las políticas públicas. Confianza que posibilita gestión, organización y delegación de tareas para concretar acciones que se deciden en forma conjunta. Esta confianza debe extenderse hacia quienes

cumplen una función de gobierno y desde estos hacia la sociedad civil. Además, es un recurso necesario para que cualquier estrategia produzca mejores resultados en términos de calidad y eficiencia.

La participación incorpora mayor información y perspectivas para la toma de decisiones, mejora la calidad de la implementación de políticas públicas y aumenta su legitimidad. Es un proceso que integra a numerosos actores; por eso, constituye una experiencia educativa que pone de manifiesto redes, intereses y valores involucrados en la acción pública. No obstante, es conveniente despejar toda concepción mágica sobre la participación: nunca es una consecuencia automática de su mención en los documentos de diseño de una política o de un programa gubernamental. Exige conocer los mecanismos que la facilitan, considerar las tensiones que pueden generarse, concretar las acciones proyectadas y aprender a sostener el proceso.

Debemos diferenciar el concepto de *civic engagement*, «que alude a acciones individuales y colectivas dirigidas a identificar y encarar cuestiones de interés público desde el ámbito de la sociedad civil» (Oszlak, 2009: 15) en contraposición al de *compromiso ciudadano* (*citizen engagement*), que refiere a acciones y programas promovidos desde el espacio público estatal que incluyan y propicien la participación de los ciudadanos en las diferentes etapas de las políticas públicas. En este último caso, la participación constituye una intervención ordenada de personas y organizaciones que acuerdan afrontar los obstáculos que pudieran existir y deciden cooperar con las acciones que lleva a cabo un gobierno. Además, tanto la oferta de espacios de participación por parte de un gobierno como su demanda desde la sociedad civil pueden manifestarse en diferentes etapas del proceso de construcción de una política pública: decisión, diseño, implementación y evaluación.

El compromiso ciudadano constituye un auspicioso aporte a la gobernabilidad democrática, ya que se apoya en la consecución de círculos virtuosos que se multiplican a medida que se avanza exitosamente en el territorio:

Si un gobierno es más transparente, mayor es la confianza de los ciudadanos en las instituciones; a mayor grado de confianza, mayor liderazgo; a mayor liderazgo, más viable la construcción de relaciones propositivas entre actores; a mayor relación entre los actores, más fácil la producción de resultados, más participación; a más participación, más sostenibles los procesos (PNUD, 2004b: 29).

Ese círculo virtuoso se nutre de diversos componentes que una comunidad posee, no siempre visibles en el funcionamiento cotidiano, relativos a la articulación de los recursos o capitales básicos que inciden en sus posibilidades de crecimiento y desarrollo. Estos son el *capital natural* —recursos naturales con que cuenta la comunidad—; *capital construido* —generado por el ser humano—; *capital humano*, determinado por los grados de nutrición, salud y educación; y *capital social*, que depende del grado de confianza entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico y el nivel de asociatividad de la sociedad.

Esencial para el éxito de los proyectos colectivos, este último se funda en la cohesión de los actores sociales, en la identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen de la sociedad algo más que una suma de individuos. Supone que los acuerdos institucionales horizontales tienen un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social. Es un factor importante para estimular la solidaridad y para superar las fallas del mercado mediante acciones colectivas y el uso comunitario de recursos. Es un vasto conjunto de ideas, ideales e instituciones a través de los cuales las personas encuentran su voz y movilizan sus energías particulares para causas públicas (Kliksberg y Tomassini, 2000).

El capital social evidencia la riqueza y la fortaleza del tejido interno de una sociedad. La confianza —uno de los elementos clave— es un *ahorrador de conflictos potenciales*. Por el contrario, en una comunidad en la que predominan la desconfianza, la falta de respeto a las normas y el

aislamiento, se genera un círculo vicioso en el que, finalmente, la sociedad alcanza un estado de equilibrio en donde se corre el riesgo de tomar como natural un gobierno autoritario o prácticas clientelísticas (Bomrad, 2006).

La confianza refuerza el tejido social, lo que lleva a aumentar la creatividad, generar iniciativas, facilitar acciones conjuntas y, en un círculo virtuoso, hace que el *stock* de capital social de una comunidad aumente con su utilización. La sociedad alcanza así un estado de equilibrio basado en la cooperación.

Que esto ocurra depende de las oportunidades y de las amenazas socialmente perceptibles y, también, de la cultura social, sus valores y creencias, sus motivaciones y prioridades. Es hora de retomar y profundizar el debate sobre la participación —hoy algo estancado y circular—. Es necesario institucionalizar mecanismos que sustituyan aquella participación —que, muchas veces, desborda a los actores y las instituciones en aluviones incontrolables, incluso para sus protagonistas— por una que transite «canales de expresión socialmente regulados para capitalizar las oportunidades y recursos, es decir, por compromiso ciudadano. Pero también para construir aprendizajes que alejen los riesgos emparentados con el oportunismo, las asimetrías y la improvisación» (Pulido, 2009: 4).

En ocasiones con efectos negativos en términos materiales y de convivencia y paz social en el marco de un Estado de derecho, la participación espontánea suele superar en dimensión y perjuicios la propia demanda que los motiva. Para expresarlo de modo directo, los costos de la falta de organización de la participación social son crecientes y, en ocasiones, de difícil reversibilidad en materia de recuperación de las rutinas y normas que hacen a la vida cotidiana de una comunidad organizada. También son crecientes y variados los riesgos que van desde la frustración de los objetivos originales de quienes participan hasta su distorsión y pérdida de control por parte de los propios impulsores. Es importante tener presente que la brecha gobernantes-gobernados es un territorio fértil para los sucesos de participación eruptiva que anuncian la escalada de las tensiones y los conflictos sociales. Sin embargo, las nuevas tecnologías de gestión acumulan un amplio repertorio de dispositivos probados para

canalizar, organizar y capitalizar la participación ciudadana a favor de programas públicos más acertados e inclusivos y que comprometen a la política en la adopción de las decisiones para impulsarlos a través de las administraciones públicas.

Si se desarrolla a través de un proceso multiactoral inclusivo, el compromiso ciudadano incorpora mayor información y perspectivas para la toma de decisiones, mejora la calidad de la implementación de políticas, aumenta la legitimidad del gobierno, contribuye a reconstruir credibilidad entre los agentes y se constituye en sí mismo en una experiencia de fuerte impronta social y educativa para la acción pública.

6. Metodología y herramientas para incrementar el compromiso ciudadano

Múltiples son los métodos y las herramientas para la intervención organizada de los ciudadanos en la gestión pública en las etapas de diseño e implementación de programas y en el control de los servicios y los resultados. Muchos de ellos ya tienen una aplicación difundida. A modo de ejemplo:

- *Iniciativa legislativa popular.* Derecho de los ciudadanos a presentar proyectos en los cuerpos legislativos correspondientes.
- *Consulta popular.* Forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad sobre un tema a través de una votación.
- *Revocatoria de mandato.* Procedimiento a través del cual los ciudadanos pueden destituir a un funcionario público electo antes de la expiración de su mandato.
- *Banca Ciudadana.* Permite que los ciudadanos realicen planteos sobre un tema de interés para la comunidad en una sesión plenaria del órgano legislativo.

- *Audiencia pública.* Instancia de participación en el proceso de toma de decisión por la cual se habilita un espacio institucional para que todo aquel que tenga un interés particular o general exprese su opinión.
- *Presupuesto participativo:* Sistema que garantiza la participación de la comunidad en las etapas de formulación, seguimiento y control del presupuesto público.
- *Planificación participativa.* Mecanismo a través del cual los actores sociales de una comunidad participan en el proceso de toma de decisiones públicas.
- *Elaboración participativa de normas.* Espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas o leyes.
- *Consejos, comisiones y foros temáticos.* Espacios creados por una norma donde los ciudadanos opinan, promueven, apoyan o impulsan actividades referidas a alguna temática de interés comunitario.
- *Comisiones o centros vecinales.* Espacios que responden a un plan de descentralización y sirven de ámbito de articulación entre organizaciones barriales y el gobierno local.
- *Auditorías ciudadanas.* Mecanismo que le permite a la comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática. Representantes del gobierno y actores sociales se reúnen en un foro cívico para acordar sus aspiraciones democráticas, compararlas con la realidad y buscar caminos para mejorarla.
- *Consejos consultivos.* Evalúan las propuestas de actividades comunitarias y de capacitación, como así también los antecedentes del organismo ejecutor en cada caso.

- *Plan estratégico*. Conjunto articulado de estrategias de desarrollo urbano que definen un proyecto deseado y posible de transformación integral de una ciudad. Funciona como guía del proceso de cambio y como herramienta básica para ordenar la acción pública y promover la inversión privada.
- *Alianzas público-privadas*. Proyectos diseñados e implementados de manera conjunta por Gobierno, sector empresarial y OSC.

Los mecanismos expuestos no agotan la lista de posibilidades; hay más, y otros nuevos pueden crearse, porque la agenda con la que hoy los gobiernos locales gestionan políticas se ha ampliado, pero también se ha complicado tanto en temas como en dilemas con las expectativas sociales localmente situadas y una población exigente. «Las frecuentes restricciones fiscales y de injerencia en servicios básicos tornan imperioso desencadenar mecanismos de participación y compromiso ciudadano en la planificación, gestión y evaluación de las políticas territoriales» (Pulido, 2008: 3).

A estos mecanismos se le suman en forma creciente nuevas herramientas de la mano de la tecnología que aceleran el proceso de *apertura* de gobiernos y Estados: redes sociales, plataformas de código abierto, datos abiertos y una infinidad de aplicaciones y tecnologías de la información que podemos englobar en el llamado *gobierno electrónico*. No obstante, debemos tener en cuenta que «un gobierno abierto podría serlo sin contar necesariamente con el auxilio de la informática, y, simétricamente, un gobierno electrónico podría no ser necesariamente abierto» (Oszlak, 2015: 32).

La sociedad de hoy nos exige encontrar soluciones nuevas a problemas nuevos. Y, sin duda, esos problemas tienen en lo local, en la proximidad, un entorno más fértil y amigable para encontrar respuestas. Desde lo local, podemos activar nuevas formas de buen gobierno creando coaliciones entre instituciones públicas, privadas y cívicas para abordar asuntos que solo podrán resolverse a partir de esta convergencia. Es así que pueden desarrollarse nuevas formas de hacer política, renovar las instituciones

públicas y nuevos roles para los gobiernos municipales. El éxito del desarrollo local dependerá del buen ensamblaje de todas estas dimensiones en una trayectoria de largo plazo, virtuosa, sostenida y sostenible elegida y actuada por una comunidad de ciudadanos responsables con el fin de alcanzar el progreso y el bienestar de sus miembros.

Pero hay una condición esencial para que el compromiso ciudadano pueda extenderse en toda su potencialidad: la transparencia y el acceso a la información.

7. Acceso a la información como prerrequisito del compromiso ciudadano

Tal como afirmamos, una etapa superadora de la participación es el compromiso ciudadano; esta intervención ordenada genera transformaciones que le confieren otra dinámica al sistema democrático y abren canales de comunicación permanentes entre gobernantes y gobernados. El conocimiento de antecedentes sobre prácticas de compromiso ciudadano ofrece lecciones para concertar formatos de gestión asociada y alianzas plurales que tramen una red actoral de creciente confianza recíproca para incidir en la elaboración de una agenda pública que dé prioridad a los ODS.

Hay diversas herramientas que le aseguran a la ciudadanía mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones, que complementan los ya existentes: el voto es el más clásico. Experiencias exitosas, como la elaboración participativa de normas, la confección del presupuesto de modo participativo, la conformación de consejos consultivos, la elaboración de planes estratégicos y la realización de audiencias públicas, les brindan a los ciudadanos canales para expresar directamente de sus demandas. En un contexto de crisis de representación, estos mecanismos son ventanas que permiten encauzar las necesidades de una sociedad en constante mutación. Incluso en entornos socioculturales complejos, la reinención democrática toma las más diversas características y genera

innovaciones institucionales concretas y aprendizajes de la experiencia que indican que estamos en presencia de una nueva configuración entre democracia representativa y democracia participativa.

La toma de decisiones conjunta y la participación resultan ilusorias si la ciudadanía no cuenta con un acceso asegurado a la información que obra en poder del Estado. El derecho de acceso a la información pública atraviesa de manera transversal todos estos mecanismos de participación; es un prerequisite para poder ejercerlos. Es inútil pretender que la gente colabore y participe sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir. La solución a este problema no es imponer límites a la participación, sino levantar las barreras que obstaculizan el acceso a la información a fin de que la participación política sea ejercida por una *ciudadanía informada*.

El derecho de acceso a la información es constitutivo de la libertad de expresión e integra el derecho de peticionar ante las autoridades. Deriva del sistema republicano de gobierno que reconoce división y control de poderes, publicidad de los actos de gobierno, responsabilidad de los funcionarios e igualdad ante la ley. Es, además, un derecho instrumental, porque constituye un prerequisite ineludible para poder ejercer otros derechos fundamentales —tanto sociales como económicos— y para la efectiva participación ciudadana en las decisiones públicas.

Afortunadamente, el derecho de acceso a la información ha llegado para quedarse. El 19 de septiembre de 2006, en el caso «Claude Reyes y otros vs. Chile», la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. En el fallo, que tuvo gran repercusión internacional, la Corte incorporó varios estándares que ya eran reconocidos por otros organismos internacionales especializados.

El importante avance que significó el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano generó la necesidad de acompañarlo de

un régimen jurídico que contuviera elementos y garantías para hacerlo efectivo. La Corte señaló la necesidad de que toda normativa que regule el acceso a la información contemple principios esenciales. Estos son los siguientes:

- *Legitimación activa amplia.* Toda persona puede solicitarla, y no es necesario explicitar los motivos del pedido.
- *Legitimación pasiva amplia.* Es deber del Estado suministrar la información que se le solicite; abarca a todos sus órganos y autoridades, y no solamente a las administrativas.
- *Principio de máxima divulgación.* Establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
- *Objeto de derecho.* La información comprende todo tipo de sistemas de almacenamiento o recuperación, incluyendo documentos, películas, microfichas, videos, fotografías y otros.
- *Obligación positiva del Estado de entregar información.* Debe suministrarse la información solicitada o fundamentar la negativa, en caso de que encuadre en alguna de las excepciones legítimas.
- *Recurso judicial para garantizar el ejercicio.* Implica también la necesidad de garantizarlo a través de una protección judicial adecuada para que, de forma rápida y expedita, pueda obtenerse su protección.

El acceso a la información por parte de los ciudadanos facilita la evaluación de las instituciones públicas, y la transparencia puede medirse según el grado con el que los ciudadanos pueden monitorear y evaluar las acciones de los servidores públicos y representantes. Subyacente a estas definiciones, siempre encontramos la idea de que la transparencia se relaciona íntimamente con el *accountability*. Además, desde una perspectiva de análisis económico, el acceso a la información pública reduce la incertidumbre del mercado respecto de las preferencias de

los actores relevantes, hace más predecibles las políticas financieras y, por consiguiente, mejora la eficiencia externa de los mercados. Por el contrario, la ausencia de transparencia obliga a los agentes económicos a revisar sus expectativas respecto del consumo, la inversión y los precios de los productos, lo que incrementa los riesgos de inversiones. La confianza —que se fortalece cuando rige el derecho de acceso a la información— genera decisiones racionales y reduce la incertidumbre en las expectativas.

El efectivo acceso a la información pública local y la institucionalización de los mecanismos de participación generan un círculo virtuoso basado en relaciones confianza que, además de otorgar legitimidad en el ejercicio a las autoridades locales, reduce la brecha entre Estado local y sociedad, fortalece las relaciones no solo entre los actores de la sociedad civil, sino también con el gobierno local y el sector privado, e incluso, entre los distintos grupos de ciudadanos. Esto crea condiciones favorables para el desarrollo local, lo cual permite mejorar la calidad de las políticas públicas implementadas. Para que las prácticas de participación de los ciudadanos en los procesos de decisión e implementación de las políticas se institucionalicen, es deseable —aunque no suficiente— que una norma prevea mecanismos para ello y se garantice, de igual manera, su implementación⁵. El acceso a la información implica modificar comportamientos, hábitos y expectativas que trasciendan su consagración en normas. El desafío consiste no solamente en generar transformaciones al interior del Estado fundadas en el concepto de que la información no es propiedad de los funcionarios, sino que es patrimonio de todos. También implica alentar el compromiso ciudadano y procurar que el derecho a saber se difunda horizontalmente como parte de una noción más amplia: una efectiva participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.

La información provee a los ciudadanos de los elementos necesarios para una evaluar de manera eficiente la implementación de políticas públicas; esto incrementa la transparencia en la gestión de gobierno y facilita el

⁵ En septiembre de 2016, se sancionó en la Argentina la Ley N.º 27 275, Derecho de Acceso a la Información Pública.

control ciudadano. En este sentido, buena parte de la literatura le otorga a la información pública un papel clave como elemento generador de eficiencia (Garnier, 2004).

En definitiva, conforme el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la doble vertiente de este derecho fundamental como derecho individual de toda persona y como obligación positiva del Estado de entregar la información solicitada provee la seguridad jurídica que reclama una democracia de calidad.

Algunas acciones para hacer efectivo el derecho de acceso a la información que pueden implementarse en gobiernos locales son las siguientes:

- Crear red de enlaces y responsables de acceso a la información.
- Organizar red de funcionarios para asistir a los ciudadanos durante el proceso de tramitación de los pedidos de información.
- Promover la capacitación.
- Programar cursos para los agentes públicos que ocupan un lugar relevante en los circuitos de respuesta de pedidos de información, tales como personal de mesas de entradas, oficinas de atención al público y áreas jurídicas de las diferentes jurisdicciones.
- Brindar asistencia técnica y mesa de ayuda en línea.
- Crear un sistema de información y consulta a través de una línea telefónica permanente y una dirección de correo electrónico.
- Elaborar criterios jurídicos de interpretación para lograr posiciones armónicas con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.
- Crear un portal en línea y un boletín electrónico como canales

de difusión y referencia en materia de acceso a la información pública y participación ciudadana.

- Producir y distribuir herramientas gráficas de difusión: trípticos, guías, carteles, formularios tipo para la presentación de pedidos de información a los efectos de facilitar su comprensión y utilización por parte de los organismos obligados, así como de la ciudadanía en general.
- Desarrollar alianzas con OSC para fortalecer un proceso de cooperación creciente con el objetivo de construir criterios comunes de interpretación de las normas y acciones conjuntas que garanticen el ejercicio del acceso a la información pública.
- Desarrollar un sistema electrónico para gestionar pedidos de información, es decir, una plataforma electrónica para el procesamiento y la recepción de pedidos efectuados por la ciudadanía.
- Promover en los gobiernos locales acciones que mejoren la cultura cívica e instar a sancionar normativa local para el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Impulsar el acceso libre e ilimitado a Internet. Las nuevas tecnologías de la información deben considerarse un servicio público básico que permite el acceso a la información pública sustancial.
- Sancionar normativa local sobre acceso a la información que contemple los estándares internacionales en la materia.

Además, es preciso poner el foco en la interacción de la multiplicidad de actores en los diferentes niveles de implementación de la política con sus intereses particulares y grupales. Es un proceso de recreación de confianzas recíprocas en el que se van articulando un conjunto de reglas formales e informales mediante las cuales se estructuran las relaciones entre los agentes sociales; implica modificaciones en los

comportamientos tanto de los funcionarios locales como del resto de los habitantes de una comunidad y requiere un abordaje integral que se acerque al concepto de *gobernanza*. Este es un proceso de construcción de políticas con mecanismos de consensos, contratos y garantías para la participación de diversos actores privados, organizaciones sociales del tercer sector, así como también del sector público.

La proclamación del ejercicio de una democracia participativa en el nivel municipal pierde sentido si los ciudadanos carecen de la información necesaria para tomar las mejores decisiones públicas. De modo que, además de facilitar el control de las decisiones públicas, la implementación de políticas que incrementen los niveles de transparencia y garanticen el derecho de acceso a la información pública promueve el compromiso de los ciudadanos.

8. Todo lo humano es local

La Agenda 2030 se afirma en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante, ODM), elaborados en 2000. Estos se centraron en la reducción del hambre y la pobreza, la disminución de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna, la enseñanza primaria universal, el combate del SIDA y otras enfermedades, la promoción de la igualdad de género, la sostenibilidad del medioambiente y la presentación de una alianza mundial para el desarrollo en 2015.

Es indudable que se han hecho enormes progresos en los ODM, lo que muestra el valor de una agenda unificadora apoyada por metas y objetivos. Sin embargo, a pesar de este éxito, resta mucho por hacer. Los ODS buscan completar aquello que los ODM no lograron: abordar las causas de fondo de la pobreza y la desigualdad, así como la necesidad universal de un desarrollo que beneficie a todas las personas. Los Estados se han comprometido a movilizar los medios indispensables a través de alianzas centradas especialmente en las prioridades de los más pobres y vulnerables.

Si bien la Agenda implica un compromiso común y universal, puesto que cada país enfrenta retos específicos, cada Estado tiene soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los ODS. La Agenda 2030 reconoce el imperativo de un nuevo *contrato global* que asegure la adopción de las políticas necesarias, que, además, deberán inspirarse en valores, tales como solidaridad, confianza, equidad, diálogo, liderazgo ético, transparencia, fraternidad, austeridad y respeto mutuo para facilitar un compromiso intenso entre los gobiernos, el sector privado, el sector social.

En este marco, el desarrollo urbano y la gestión de las ciudades son cruciales para la calidad de vida. Por consiguiente, el trabajo que estimule confianza recíproca entre las autoridades locales y sus comunidades es el camino para lograr cohesión social, seguridad personal y mejor calidad de vida para todos.

Construir confianza nutre la gestión del desarrollo, fortalece el liderazgo del gobierno, despliega prácticas más democráticas y abre oportunidades efectivas para una mejor gobernanza y sostenibilidad de las políticas públicas. Si hay confianza, es mucho más fácil que se instalen procesos participativos, sobre todo, aquellos que expresan un compromiso de la ciudadanía dispuesta a colaborar con sus gobernantes en políticas públicas que favorezcan el bien común.

El medio más apropiado para construir confianza es el local. Los gobiernos locales ya no son solo prestadores de servicios, son sistemas de gran complejidad que pueden jugar un papel central en el mundo globalizado. Todos los desafíos del mundo actual están presentes en una pequeña comunidad. Los procesos globales de la economía, la política y la cultura se han metido en lo local y tienen creciente incidencia en los territorios. La escala local es la de la satisfacción de las necesidades, la de la relación entre la población y el territorio, la de la relación entre la democracia y el desarrollo.

Pensar en democracia, pensar en desarrollo, supone pensar “desde abajo”, no en un proceso que vaya de lo general a lo particular, sino que supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. En los últimos años, la mayor participación que se ha dado por fuera de los canales partidarios aparece asociada a la tendencia de fortalecimiento de las instancias de deliberación y decisión a nivel local. Una nueva cultura política está tomando fuerza en el ámbito local. Por ello, es necesario elaborar una nueva visión de territorio dejando atrás la imagen administrativa y de fronteras jurisdiccionales. Lo local no es un sitio predeterminado, es una construcción social, espacio vivo, fruto de las interacciones de las personas y de las organizaciones allí localizadas, que encaran y proponen estrategias, enfrentan y gestionan conflictos, aprenden, impulsan proyectos y transforman ese territorio. Son espacios capaces de generar ventajas competitivas a partir de sus recursos endógenos y donde, a través de un esfuerzo de construcción colectiva, se potencia la capacidad de desarrollo. Cuando los aspectos cuantitativos y cualitativos se integran en el territorio, crece el interés de autoridades nacionales, internacionales, organismos multilaterales y de cooperación, y aumentan las posibilidades de lograr un desarrollo sostenible (Oyhanarte y Niilus, 2009: 35).

Entender el desarrollo local como responsabilidad solo del Estado nacional o solo del mercado es una visión sesgada, obsoleta y simplista. Básicamente, el desarrollo local se nutre de la capacidad decisional, organizativa y creativa de sus agentes territoriales. El gobierno local puede ejercer liderazgo, gestión político-administrativa de la comunidad, vinculación con el gobierno central y adecuada institucionalidad, entendida esta como el establecimiento de normatividad, políticas, reglas de juego y patrones de conducta entre los actores territoriales. Las empresas —ya sean micro, pequeñas o grandes y de todo tipo:

producción, comercio, servicio— son otro actor clave del desarrollo local. Y la sociedad civil vincula, potencia y completa la lista de los actores protagónicos. Por su parte, el gobierno nacional y el provincial tienen un papel importante como articuladores o proveedores de recursos.

Como paso subsiguiente al desarrollo local, si se realiza con una dirección estratégica y de manera gradual, participativa y profunda, en el marco de un país, la integración regional puede contrarrestar los efectos negativos de la globalización y promover el desarrollo humano para el disfrute de una vida larga, saludable y digna. El proceso requiere valores y compromisos compartidos por todos los actores sociales. Por ejemplo, la puesta en marcha de procesos de descentralización demanda una dosis de altruismo político de los niveles más altos del gobierno central, porque, cada vez que los dirigentes a cargo del gobierno central transfieren poder a las unidades municipales están ayudando a crear nuevos liderazgos que pueden llegar a competir contra ellos. Este es un punto para tener en cuenta y explica, muchas veces, por qué reformas de este tipo en tantos países emergentes son impulsadas por organismos externos y no por los propios gobiernos centrales.

Los municipios son el basamento para construir espacios económicos y políticos originales e innovadores. Por supuesto, este no puede ser un proceso autárquico, sino que debe articularse con los procesos nacionales. Hay otras dos variables que no pueden dejar de considerarse: la cooperación internacional —que debe responder a las necesidades de cada comunidad— y la transferencia de mayores recursos desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales.

Por lo tanto, dados su proximidad, el papel que cumplen en el espacio territorial y la cercanía a las necesidades de la población, los gobiernos subnacionales —regionales, departamentales— y locales —municipios, ayuntamientos— son una pieza fundamental en un modelo integral de gobierno abierto para el desarrollo sostenible.

9. El perfil de un líder para el desarrollo local

Sin dudas, el mejor marco para el desarrollo local es la democracia, y los mejores actores, aquellas personas que estén dispuestas a ejercer un liderazgo moderno.

¿Cómo hacerlo? No hay recetas universales ni soluciones mágicas. Hay que intentar encontrar la mejor fórmula participativa posible que amplíe el debate y le dé una salida en la que todos puedan ganar algo. Esto y no otra cosa es el liderazgo social: la habilidad de lograr que la gente trabaje en conjunto para resolver sus problemas. Es una tarea que implica reconocer las dificultades, explorar los costos y las consecuencias de los distintos cursos de acción y tomar las mejores decisiones para cada situación. Para transitar este proceso, es necesario que el líder esté involucrado en los problemas de su comunidad. Un líder es alguien que ayuda a la comunidad a encontrar su voz y a orientar su dirección, por lo que, si no está bien integrado a su comunidad, no podría comprender lo que esta piensa y desea. Además, un buen líder debe ser, sobre todo, un buen ciudadano.

¿Cómo son y dónde están los nuevos líderes? El liderazgo no es algo innato, tampoco implica rango, privilegios, títulos o dinero. De las características del liderazgo que aún son un mito, hay que tener especial cuidado con una, porque es, quizá, la que más contribuye a recortar posibilidades de crecimiento de potenciales nuevos líderes, y así lo expresa Peter Drucker (1996): «¡Cuidado con el carisma!». Este es un mito que es imprescindible desarmar. Los nuevos líderes no necesariamente son carismáticos. Son jóvenes, adultos y ancianos, hombres y mujeres, empresarios y trabajadores, profesionales y artesanos, religiosos y agnósticos, nacionales y extranjeros.

¿Cómo encontrarlos? El liderazgo consiste en características cognitivas, afectivas, lingüísticas, físicas que residen en forma potencial o que están plenamente vigentes en nosotros. Es común que, cuando hablamos de nuevos liderazgos, se entienda como una referencia a algunas personas que surgirán para reemplazar a los actuales dirigentes y no

que se piense en la potencialidad de todos y cada uno de nosotros para ocupar y extender esos lugares. El liderazgo debe y puede aprenderse. No existe la *personalidad para el liderazgo*, ni los *rasgos del líder*. Todos podemos soñar aquello que queremos, todos podemos articular en voz alta nuestros ideales y llevarlos activamente a la práctica, cada uno de nosotros puede ayudar a transformar el mundo. Cada uno debe empezar por sí mismo. El autoliderazgo es la esencia del liderazgo, se basa en conocerse a sí mismo. «Tú debes ser el cambio que deseas ver en el mundo», dijo Mahatma Gandhi.

Las cualidades del líder —honradez, alegría, curiosidad, responsabilidad, coherencia, vocación de servicio, creatividad, persistencia, flexibilidad— no alcanzarían para convertirlo en artesano del cambio social si, a su vez, no tuviera lo que da sentido y orienta la acción transformadora: la visión que guía todo liderazgo. Resulta más sencillo armar un rompecabezas si uno puede ver el dibujo en la tapa. La visión es una imagen mental del aspecto que tendrá el mañana, es una gran esperanza en común. El dominio de los líderes es el futuro: no lo predicen, sino que lo presienten en estado de gestación. Y aquellos líderes que saben transmitir una visión atraen el compromiso de otras personas, generan nuevas energías. Unen el presente y el futuro. Por instinto, las personas siguen al que busca un sueño. «I have a dream», dijo Martin Luther King.

10. El desafío de la globalización

Paradójicamente, la globalización refuerza la importancia de las comunidades locales, ilumina el protagonismo y la complejidad de las singularidades, y demanda desmonopolizar el análisis de problemas, soluciones y oportunidades. En este sentido, la necesidad de ensamblar los capitales simbólicos, humanos y materiales disponibles para encaminar el desarrollo le confiere una oportunidad de liderazgo a los gobiernos locales, cuya agenda se nutre de nuevos problemas y dilemas que demandan soluciones creativas para la gestión territorial. Los gobiernos locales pueden configurar —y muchos lo están haciendo— un

perfil de gestión que se corresponda con las nuevas exigencias de la globalización: articular actores sociales, detectar núcleos potenciales de producción, atraer inversiones, estimular el conocimiento y la innovación local, desencadenar redes productivas y de aprendizaje, desarrollar ventajas competitivas para el territorio, coordinar competencias con otros poderes públicos, promover alianzas estratégicas con el tercer sector y con el privado, involucrar a centros de estudio e insertar el municipio en la escena global. Sin querer o queriéndolo, se están *glocalizando*⁶.

En suma, las comunidades locales tienen un gran potencial para ser los protagonistas centrales de un modelo de desarrollo armónico que ayude a alcanzar los ODS. Municipios abiertos, ciudadanos que piensen de manera global y actúen localmente, un paisaje que cambia y una comunidad que crece feliz.

Referencias bibliográficas

- Bomrad, L. (2006). *Hacia una democracia sustantiva: análisis y prospectiva del Programa Auditorías Ciudadanas en la Argentina*. Tesis presentada para la obtención del título de Magister en Gobernabilidad y Desarrollo Humano, Universidad Abierta de Cataluña, Barcelona, España.
- Butcher, J. (2003). «El poder del compromiso». En *Revista Mexicana Trimestral de Psicología Humanista y Desarrollo Humano*, (35), pp. 130-152.
- Cunill Grau, N. (2004). «La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer». En VV. AA. *Política y gestión pública*. Buenos Aires: CLAD y Fondo de Cultura Económica.
- Drucker, P. (1996). *Las nuevas realidades*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Kaufman, E. (2015). «Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo». En Hoffmann, A. (ed.). *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* [en línea]. Disponible en <http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_

⁶ Pensar de manera global y actuar localmente suele ser la interpretación de *glocalización*, un término que suele definirse desde una perspectiva tanto económica como cultural.

- Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf< [Consulta: 12 de octubre de 2016].
- Kliksberg, B. y M. Tomassini (comps.) (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas. «Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo» [en línea]. Disponible en <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>> [Consulta: 11 de octubre de 2016].
- (2015). «La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» [en línea]. Disponible en <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>> [Consulta: 10 de octubre de 2016].
- OGP. «Misión y objetivos» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/misi%C3%B3n-y-objetivos>> [Consulta: 12 de octubre de 2016].
- Oszlak, O. (2015). «Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos». En Hoffmann, A. (ed.) *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* [en línea]. Disponible en <http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf> [Consulta: 12 de octubre de 2016].
- (2009). «Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico». En VV.AA. *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*, Vol. II. Buenos Aires: PNUD.
- Oyhanarte, M. y P. Niilus (2009). «Auditorías ciudadanas: un escalón más para la construcción de una sociedad democrática». En Abal Medina, J. (comp.). *Participación y control ciudadano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pulido, N. (2009). «La participación democrática como proceso articulador de políticas públicas» Ponencia presentada en la XV Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales, junio, Miami, Estados Unidos.
- (2008). «Actores en red: letra y ritmo del desarrollo local». Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD, noviembre, Santo Domingo, República Dominicana.

Documentos institucionales

- CLAD (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA)* [en línea]. Disponible en <http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf> [Consulta: 9 de octubre de 2016].
- PNUD (2004a). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- (2004b). *Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina*. Bogotá: PNUD.
- SSRIYFD (2009). *Frutos de la Democracia: Manual de implementación del Programa Auditoría Ciudadana. Calidad de las prácticas democráticas en municipios* [en línea]. Disponible en <http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/documentos_interes/Frutos-de-la-Democracia.pdf> [Consulta: 9 de octubre de 2016].

Bibliografía de consulta

- Abramovich, V. y C. Courtis (2000). «El acceso a la información como derecho». En *Anuario de derecho a la comunicación*, 1, (1), pp. 162-180.