

«No todo lo que brilla es oro»: límites, inconsistencias y retos del gobierno abierto en América Latina

Por *Diego Pablo Pando**

Resumen

El gobierno abierto parece haber llegado para quedarse. Creada en septiembre de 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto ya reúne a la fecha a 70 países, 15 de los cuales pertenecen a América Latina. De acuerdo con los principios de transparencia, participación y colaboración, los gobiernos de estos países presentan planes de acción, organizan cumbres y participan de múltiples encuentros junto con representantes de organismos internacionales y ONG.

El objetivo de este artículo consiste en reflexionar sobre los límites, las inconsistencias y los retos del gobierno abierto a partir de nuestra experiencia en el mundo académico, principalmente a través de la investigación aplicada, la formación y la consultoría en América Latina con eje en la Argentina.

Palabras clave

Gobierno abierto – América Latina – Tecnologías de Información – Estado abierto.

* Profesor e Investigador de la Universidad de San Andrés (UDESА). Director de la Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Correo electrónico: <diegopando71@gmail.com>.

Abstract

The Open Government seems to have come to stay. The Open Government Partnership, created in September 2011, to date, already brings together 70 countries, 15 of which belong to Latin America. In accordance with the principles of transparency, participation and collaboration, the governments of these countries present action plans, organize summits and participate in multiple meetings together with representatives of international organizations and civil society organizations.

The objective of this article is to reflect on the limits, inconsistencies and challenges of open government based on our experience in the academic world, mainly through applied research, training and consulting in Latin America, with a focus on Argentina.

Key words

Open Government - Latin America - Information Technology - Open State.

1. Introducción

En un escenario internacional caracterizado por turbulencias en los mercados, limitaciones en los arreglos institucionales para afrontar crisis de carácter sistémico y global, fragmentación social, intenso cambio tecnológico, mayor capacidad de movilización por parte de una pluralidad de actores no estatales, apatía y desconfianza ciudadana hacia la política y las instituciones públicas, entre otras cuestiones, los gobiernos latinoamericanos enfrentan desafíos multidimensionales y de baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales. En este contexto, un problema que padecen las administraciones públicas latinoamericanas radica en que la naturaleza compleja y multidimensional de los problemas no se corresponde con los mecanismos institucionales y organizacionales disponibles para resolverlos¹.

¹ Este artículo constituye una versión revisada y ampliada de la ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Santiago de Chile, en noviembre de 2016.

Teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer la confianza entre representantes y representados, el denominado *gobierno abierto* parece haber llegado para quedarse. Creada en septiembre de 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, por sus siglas en inglés, OGP) ya reúne a la fecha a 70 países, 15 de los cuales pertenecen a América Latina. Según los principios de transparencia, participación y colaboración, los gobiernos de estos países presentan planes de acción, organizan cumbres y forman parte de múltiples encuentros junto con representantes de organismos internacionales y ONG.

Si bien son indiscutibles las bondades de los principios de gobierno abierto para mejorar las decisiones públicas, las luces de este concepto nuevo —aunque no tanto como parece—, usualmente, encandilan. En general, se da por sentada su relevancia, así como también que, por el solo hecho de importarse, producirá buenos resultados.

El objetivo de este artículo consiste en reflexionar sobre los límites, las inconsistencias y los retos del gobierno abierto a partir de nuestra experiencia en el mundo académico, principalmente a través de la investigación aplicada, la formación y la consultoría en América Latina con eje en la Argentina.

En este sentido, el trabajo se ordena de la siguiente manera. Primero, se plantea el sobredimensionamiento de los principios de gobierno abierto. Segundo, se presentan limitaciones, inconsistencias y retos generales vinculados al proceso de elaboración de políticas públicas en la Región. Tercero, se esbozan limitaciones, inconsistencias y retos relacionados con el uso de las Tecnologías de Información (en adelante, TI), dado el impacto que estas tienen para *abrir* el gobierno (Alujas y Dassen, 2014)². Finalmente, cuarto, en las conclusiones, se presenta un conjunto de reflexiones que se desprenden de los apartados mencionados.

² Al analizar los planes de acción de gobierno abierto presentados por los gobiernos de América Latina, los autores demuestran que dos tercios de las iniciativas se basan en la utilización intensiva de las TI.

2. El sobredimensionamiento de los principios de gobierno abierto

Tanto en el ámbito académico como en la gestión, una visión sesgada —propia de un sector que trabaja sobre gobierno abierto— sobredimensiona el papel de los principios de transparencia, participación y colaboración, y no reconoce las complejidades propias de la sociedad, el Gobierno y el Estado —basta con releer a Maquiavelo en *El Príncipe* para identificar las tensiones y los desafíos del arte de gobernar—.

Desde esta visión, ya sea por conveniencia o por error, a veces, se le asigna al gobierno abierto una función casi mágica que solucionaría todos los problemas de gestión. El riesgo de pedirle al gobierno abierto lo que no puede dar consiste en generar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios reales y potenciales que conllevan sus principios en la administración pública.

Esto se refleja con claridad, por ejemplo, con el principio de participación. Considerar que toda participación aporta un mejoramiento de las políticas públicas y de la democracia constituye más un axioma o principio ideológico que un hecho corroborado empíricamente. Y con esto no nos referimos a que, muchas veces, hay una sobreestimación del interés de los ciudadanos por participar en los asuntos públicos y que, por ende, es imposible imaginar la recreación del ágora ateniense en un espacio ahora virtual, porque, como bien dice Oszlak (2014), la mayoría de los ciudadanos no posee esclavos que les dejen tiempo libre para acudir a deliberar a la plaza virtual.

Cuando decimos que no toda la participación apunta al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y de la democracia, pretendemos enfatizar las siguientes cuestiones:

- a. La participación puede restringirse a cuestiones de implementación y alejarse de la construcción de agenda y formulación de decisiones, con lo cual puede terminar

legitimando la distribución de poder preexistente. *Quien define decide* es una premisa básica del análisis de políticas públicas que demuestra la importancia que tiene definir un problema en la configuración de objetivos, instrumentos y puesta en práctica de las iniciativas públicas.

- b. La eficacia de la participación es cuestionable en áreas donde el conocimiento especializado es imprescindible para la adecuada elaboración de políticas públicas. Los recientes casos de plebiscitos en Gran Bretaña, Hungría y Colombia encendieron la alarma al mostrar que las virtudes de los referéndums quedan limitadas por sus defectos —simplifican la complejidad de los temas sobre los que quiere dirimirse, se mezcla el tema en cuestión con otras variables en juego, como la popularidad del gobierno o la situación económica, reducen la pluralidad al obligar a la polarización—.
- c. Como bien señala Oszlak (2014), aun suponiendo que los ciudadanos dispusieran de información completa y que esa información les permitiera conocer tanto qué hace el gobierno como el grado en que ese desempeño satisface sus intereses y valores, ¿cómo se procesarían sus demandas? ¿Cómo se aseguraría que ese procesamiento satisficiera el *interés general* en una sociedad atravesada por intereses y valores contradictorios?
- d. La participación está lejos de ser inherentemente transparente y despojada de valores e intereses ocultos. Los presupuestos que nos presentan una imagen ideal y positiva de la participación no dejan demasiado margen para el reconocimiento de dinámicas que no necesariamente son positivas para la profundización de procesos democráticos —por ejemplo, ciudadanos u ONG con valores autoritarios o que expresan intereses poderosos—.
- e. Muchas veces, los ciudadanos y los grupos sociales más débiles —que más necesitan del Estado— no logran ni siquiera alcanzar

la condición de *actores*, dado que no tienen los recursos mínimos para generar acción colectiva y, por ende, no participan del proceso de elaboración de políticas.

- f. No puede reducirse la sociedad civil a las ONG. Actores como los sindicatos y, principalmente, los partidos políticos parecen estar fuera de la consideración de las apelaciones a la participación. En general, buena parte del discurso participativo y de los planes de acción de gobierno abierto evidencia una problemática tensión con los sindicatos y los partidos políticos como canales de representación y participación popular. Al concebir, por ejemplo, los partidos como fuente de clientelismo, corrupción y demás males, la participación suele plantearse no como complemento de la representación partidaria, sino como su reemplazo.

Llegados a este punto, cabe alertar sobre el riesgo de algunas visiones simplistas de gobierno abierto que separan el Estado de la sociedad civil —feos, sucios y malos, de un lado; bonitos, limpios y buenos, del otro—. Además de un conjunto de organizaciones coordinadas por una autoridad ejecutiva, el Estado puede considerarse una instancia de articulación de relaciones sociales que establece un orden social —asimétrico en su distribución de poder y socialmente parcial— en un territorio determinado.

Coincidimos con Acuña (2008) cuando sostiene que se necesita una mirada más *sistémica*, esto es, que no piense el Estado o la sociedad como términos divorciados. En este sentido, la *interface* entre ambos no articula piezas forjadas independientemente; no es una bisagra, sino un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia, no solo sobre el margen y el contenido del accionar de la sociedad y el Estado como *polos* de la relación, sino de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada uno de estos.

Conviene subrayar una cuestión: que el Gobierno ya no sea el actor jerárquico y dominante del siglo xx en la elaboración y la implementación de políticas públicas no quiere decir que no mantenga un papel

destacado. Abunda la evidencia que demuestra que, cuando el Estado pierde relevancia, no se fortalece la sociedad civil, sino que resultan con más poder los ya poderosos. El riesgo es que, detrás de conceptos glamorosos —cocreación, coproducción, codiseño—, el Estado pierda cada vez más el centro.

Parafraseando el eslogan utilizado por la OGP, «las buenas ideas pueden venir de cualquier parte». Sin embargo, esto no debiera servir de base para legitimar estrategias anti-Estado que deriven en su captura por intereses privados con un discurso incluyente y participativo.

3. Límites, inconsistencias y retos generales relacionados con el proceso de elaboración de políticas públicas

Aun reconociendo la importancia del tema, los avances en materia de gobierno abierto son discretos y menores en función de todo lo que se ha hablado y escrito. Varias son las razones por las que este balance podría caracterizarse hasta el momento como «mucho ruido y pocas nueces», parafraseando a la brillante obra teatral en forma de comedia romántica escrita por William Shakespeare. En este apartado, nos concentraremos en limitaciones, inconsistencias y retos generales relacionados con el proceso de elaboración de proyectos y programas públicos.

3.1. Un concepto polisémico

En sintonía con otros conceptos ambiguos en el mundo académico y la gestión pública —por ejemplo, gobernanza—, la falta de claridad acerca de *qué* es gobierno abierto es un rasgo característico del fenómeno en cuestión. En términos de Ramírez Alujas y Dassen (2014), el concepto es demasiado amplio, tal como puede apreciarse en la gran diversidad de iniciativas incluidas en los planes de acción que presentan los países en el marco de la OGP. Además, existen diferencias en la forma de abordar y presentar los compromisos en estos planes, lo que dificulta comparaciones directas.

Cada país ha interpretado este concepto desde perspectivas muy diferentes y con énfasis en aspectos de diversa naturaleza.

En esta misma línea, y más allá de los tres principios genéricos de transparencia, colaboración y participación, si se revisa la literatura académica existente, pueden observarse distintas definiciones en relación con gobierno abierto que le otorgan diferente peso en la agenda de reforma estatal —paradigma, nuevo modelo organizativo, cultura, tipo emergente de organización, tipo emergente de gobierno, tecnología social, modo de interacción sociopolítica, estrategia, forma de gobierno, filosofía político-administrativa, doctrina, plataforma, entre las más importantes—.

Más aún, el enfoque sobre el que quiere avanzarse podría no hablar de gobierno abierto, sino, más bien, de *Estado abierto*, si se asume que deben incluirse todos los poderes del Estado, sus instituciones y los distintos niveles político-territoriales. En esta cuestión, es particularmente relevante la imperiosa necesidad de modernizar el Poder Judicial: la abrumadora predominancia de lo escrito, el papeleo vicioso, la proliferación de instancias, la jerga elitista, las notificaciones y sentencias difíciles de comprender aun para personas con buena formación intelectual, una estructura de almacenamiento de documentos físicos poco confiable en términos de seguridad, y la falta de transparencia y de apertura a la sociedad, entre otras cuestiones, justifican ampliamente poner en un lugar prioritario de la agenda pública la modernización del ecosistema judicial.

Cabe señalar que, si bien constituye un paso importante para darle al tema un lugar en las agendas de los países de la Región, así como para delimitar mejor el objeto de estudio, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) perdió una oportunidad importante para instalar el concepto de *Estado abierto*.

3.2. Poca atención al proceso político que da forma al contenido de las iniciativas

Ningún proceso orientado al desarrollo de gobierno abierto suele ser prolijo. Abrir datos para su reutilización, rediseñar procesos, incentivar la rendición de cuentas o impulsar la participación de los ciudadanos no son cuestiones neutras. Muchas veces, no se percibe que avanzar hacia el gobierno abierto es un camino pedregoso, en el cual hay actores que se oponen al cambio y que no necesariamente tienen una alternativa, sino que no se comprometen con el proceso, y, usualmente, no hay incentivos concretos para operar sobre ellos.

Para lograr que el gobierno abierto sea sustentable a través del tiempo y, por ende, logre el impacto deseado y no sea mera retórica, se requiere contar con el apoyo político del más alto nivel, comenzando por las máximas autoridades. Si los políticos y los funcionarios públicos de más jerarquía no están dispuestos a gestionar tensiones, cualquier proceso de avance será endeble e inestable. El reconocimiento de esta conflictividad inherente sirve para llamar la atención de los riesgos asociados a promover esfuerzos guiados pura y exclusivamente por la apelación a la buena voluntad de los organismos.

Como señala Acuña (2008), la política y la redistribución de poder son cuestiones constitutivas e ineludibles al momento de pensar reformas institucionales que apunten a mejorar la capacidad de gobierno en democracia. Este reconocimiento implica un distanciamiento de los principios que animaron la ilusión y la pretensión de tomar la administración pública y las políticas que la guían como procesos preponderantemente técnicos, valorativamente neutros y despojados de ideología.

3.3. Baja orientación hacia intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos

Una característica extendida en las administraciones públicas latinoamericanas es el formalismo, es decir, la proliferación de normas y procedimientos que da la falsa impresión de que existe un poder impersonal. Esta cultura del formalismo burocrático genera que las regulaciones se independicen de los objetivos, y que los medios se vuelvan más importantes que los resultados. Esto puede apreciarse en los planes de acción de gobierno abierto, en cuya redacción se usa un lenguaje abstracto, excesivamente formalista, que inhibe la apropiación de quienes se supone son los principales depositarios de sus potenciales beneficios: los ciudadanos (Ramírez Alujas y Dassen, 2014).

Frente al problema del excesivo formalismo, en la última década, diversos procesos de modernización de la administración pública en América Latina, en sintonía con experiencias en países desarrollados, han hecho hincapié en la necesidad de avanzar hacia una lógica de gestión orientada hacia los resultados —definidos por intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos—. Se trata de facilitarles a las organizaciones públicas la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño para la consecución de los objetivos de gobierno, más allá de las normas y los procedimientos administrativos típicos de la burocracia tradicional.

La orientación hacia la gestión por resultados es importante para que las iniciativas de gobierno abierto no sean más de lo mismo, es decir, contemplen el cumplimiento de sus objetivos y los requerimientos de los destinatarios —ciudadanos, ONG, empresas—.

Asimismo, es necesario construir y aplicar indicadores válidos y confiables que midan los efectos de las acciones públicas en la sociedad. En este sentido, y dado que el fenómeno de gobierno abierto es en sí mismo demasiado amplio y complejo, debe tenerse presente al momento del diseño de las iniciativas que los indicadores que construir no serán nada más ni nada menos que *proxies*, es decir, medidas sustitutas de aquello que nos interesa, pero no podemos medir directamente.

Sin perder de vista la importancia de la gestión por resultados para agregar valor público, y más allá de las inercias de la *path dependence* que genera la tradicional visión del formalismo burocrático, la experiencia latinoamericana refleja la necesidad de alertar sobre un problema que dificulta este modelo de gestión: indicadores de resultados que se autonomizan de los fines perseguidos por el accionar público (CLAD, 2010). En este caso, se generan gobiernos que están más preocupados por los controles derivados de la evaluación de resultados que por descubrir mecanismos que mejoren efectivamente la administración pública —y que no miden lo que hacen, sino que hacen lo que miden—. Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, solo que, en vez de que sean los procedimientos los que toman el lugar de los objetivos gubernamentales, son los indicadores los que se descolocan en relación con las finalidades principales del accionar público.

3.4. Falta de contextualización de las buenas prácticas

Partimos de la premisa de que existen experiencias relevantes de desarrollo de gobierno abierto a nivel internacional que merecen tenerse en cuenta. Sin embargo, creemos que también es importante reconocer que estas acciones se enmarcan en una institucionalidad determinada, la cual determina los límites de factibilidad de dichas acciones.

Si bien es necesario aprender de las experiencias que se dieron en otros lugares, la dificultad se presenta cuando se incorporan de forma pasiva fórmulas extranjeras sin el debido cuidado de adaptar tales instrumentos a la realidad latinoamericana. Las mismas estrategias en contextos distintos llevan a resultados distintos. El problema no radica en identificar experiencias internacionales exitosas, sino en querer copiarlas de manera acrítica sin reconocer las propiedades de cada caso y su contexto (Acuña, 2007)³.

³ Según el autor, así como la década de los noventa en América Latina se caracterizó por el énfasis en presupuestos reduccionistas de carácter deductivo —recetas universales—, en la actualidad, asistimos al auge de presupuestos reduccionistas de tipo inductivo —buenas

Al no reconocer las especificidades políticas, económicas, sociales y culturales propias de nuestras sociedades, tienden a proponerse acciones que, aunque pueden ser pertinentes para algunos casos, se muestran desajustadas para otros, ya que se presentan débiles a la hora de identificar elementos contextuales que enmarcan y condicionan las acciones de gobierno abierto y se convierten más bien en *soluciones en búsqueda de problemas*.

3.5. La implementación como un efecto residual de la formulación

Otra razón del «mucho ruido y pocas nueces» del gobierno abierto es la baja importancia que se le otorga a la implementación de políticas en comparación con el énfasis que se le pone a la formulación. La primera es una etapa de mayor incertidumbre que insume muchos recursos para obtener resultados y no tiene los brillos ni la simpleza de los anuncios de la formulación. Esto explica por qué algunos países están elaborando el tercer plan de acción cuando no tienen mucho para mostrar de la ejecución de los dos primeros.

Usualmente, se presta mucha atención a los problemas relativos al diseño de intervenciones, no así a las vicisitudes propias de la implementación. Según Cortázar Velarde (2007), la causa está en la mirada mecanicista de que la implementación consiste en la mera *aplicación* de un diseño de políticas, previamente elaborado, negociado y acordado. Desde este punto de vista, los problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responderán a dos situaciones: a) los ejecutores no *ajustan* su labor a lo establecido en el diseño; o b) en el diseño, no se prevén situaciones, factores o procesos que deberán tenerse en cuenta en el rediseño. Ambas explicaciones concentran la atención en el diseño como el momento decisivo. En la primera, se sugiere *ajustar* el desempeño a sus pautas; y en la segunda, se propone *ir hacia atrás* y realizar un nuevo esfuerzo de diseño.

prácticas—. Ambos tipos de presupuestos tienden a asumir que contenidos y resultados específicos tienen validez independientemente del tiempo y del espacio en el que se insertan.

Varias son las cuestiones para tener en cuenta en este apartado. Una de ellas es el predominio de una visión ingenua y excesivamente optimista de gobierno abierto que elude un debate profundo sobre los obstáculos y los desafíos que vencer para alcanzar una apertura capaz de generar valor público. Esta visión está asociada a gobernantes que *se suben al carro* del gobierno abierto, más porque no quieren quedarse fuera de la moda —como si la gestión pública se equiparara a la vestimenta de alta costura— que por el reconocimiento del impacto que puede tener el tema para mejorar la gestión. En esta línea, el riesgo es que la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) sea un punto de llegada como si la política pudiera entenderse estudiando Derecho Constitucional y poco más.

Otra cuestión asociada a la implementación está en la disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales. Como sostiene Oszlak (2014), administrar es costoso. Los cambios institucionales y culturales implícitos en el gobierno abierto exigen nuevos papeles y nuevos mecanismos de interacción, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil. Por ejemplo, responder a las consultas o pedidos de información de los ciudadanos exige una aceptada organización interna en el Estado, con funcionarios especializados y recursos materiales para atender tales demandas. La conversión de compromisos en rutinas institucionales supone reestructurar procesos, capacitar personal, adquirir equipos, desarrollar tecnologías y disponer de una considerable cantidad de funcionarios públicos.

3.6. Escasa evaluación para reorientar procesos decisorios

La evaluación de las iniciativas de gobierno abierto deviene un ejercicio imprescindible, dado que estas valoraciones permiten obtener información acerca de, por ejemplo, hasta qué punto los objetivos se lograron, qué resultados se consiguieron o qué cambios se necesitan para asegurar el éxito de los proyectos. Esto es particularmente relevante si tenemos en cuenta que, como nos enseña el análisis de políticas públicas, rara vez, los problemas públicos tienen una solución definitiva.

Sin duda, evaluar es una tarea compleja. El problema fundamental radica en la gran dificultad de establecer rigurosas conexiones causales entre una política y un conjunto de impactos, lo cual hace que nos sumemos al coro de agnósticos que señala la escasa utilidad de centrar tanto los esfuerzos en la medición cuantificada y puntual de impactos de políticas. De todas formas, como señalan Oszlak y O'Donnell (2007), no creemos que estas dificultades justifiquen desentenderse de algo tan obviamente importante como la pregunta que, en realidad, se plantea en todo esto, es decir, cuáles son las principales consecuencias sociales de las acciones desarrolladas desde el gobierno.

Lamentablemente, la práctica de la evaluación de gobierno abierto es escasa en general. Desde los propios responsables de esta iniciativa, se reconoce la ausencia de métricas e indicadores para seguimiento y evaluación. Los planes de acción presentados en el marco de la OGP carecen de metas claramente definidas y de responsabilidades delimitadas, entre otros aspectos (Ramírez Alujas y Dassen, 2014). Existe una brecha importante entre el consenso acerca de la importancia de la evaluación y las prácticas habituales de ella.

Muchas veces, la ausencia de evaluación lleva a mayores inversiones, insistiendo en esquemas erráticos de desarrollo de gobierno abierto. Sin evaluación, es muy difícil mejorar el gobierno abierto, dado que no se produce la suficiente información para reorientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las iniciativas. Asimismo, además de ser un instrumento técnico, cumple una función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las decisiones y de rendición de cuentas de los organismos públicos ante los ciudadanos.

Desde nuestra perspectiva, la falta de rendición de cuentas de las administraciones públicas es más un problema de diseño y gestión institucional que un asunto cultural. Así, es necesario comenzar a medir y divulgar, por ejemplo, el costo social y económico de la corrupción en América Latina —especialmente para los grupos más desaventajados— a fin de desafiar la apatía ciudadana. Además, resulta conveniente poner

énfasis en el desarrollo de análisis sectoriales en cada área de la actividad del Estado —compras públicas, educación, salud, etc.— que permitan reducir los nichos de oportunidad e incrementar los incentivos y las capacidades de control estatal y social.

En sintonía con la orientación hacia el ciudadano que planteamos anteriormente, consideramos necesario determinar el éxito o el fracaso de los programas y proyectos de gobierno abierto teniendo en cuenta la perspectiva del ciudadano. En definitiva, es importante conocer cuál es su percepción de las iniciativas analizando dos elementos clave: por un lado, las expectativas generadas y, por el otro, su experiencia concreta con los nuevos servicios.

Si bien no está orientado específicamente a esta temática, el trabajo de Amaya *et al.* (2016) muestra interesantes pistas para seguir explorando sobre qué hace falta para profundizar el desarrollo de iniciativas de evaluación. A partir de entrevistas a una serie de informantes clave, se obtienen respuestas que destacan necesidades de crear liderazgos políticos fuertes, fortalecer equipos de gestión, generar una comunicación clara de objetivos, instalar la discusión en los ámbitos de construcción política, mostrar los beneficios de hacer evaluaciones, revisar la noción de resultados e impactos —más rápidos y visibles—, fortalecer la capacidad burocrática, abrir, reutilizar e intercambiar datos, crear un sistema de evaluación, mejorar la articulación entre presupuesto y evaluación, vincular la academia y la gestión de políticas públicas, disminuir el miedo a mirarse y a reflejar debilidades.

4. Límites, inconsistencias y retos relacionados con el uso de las TI para *abrir* el gobierno

La tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural a través de toda la historia de la humanidad. Actualmente, la gestión pública no escapa a la tendencia general marcada por las profundas transformaciones que produce y puede producir la utilización intensiva

de las TI para que las organizaciones fortalezcan sus capacidades de gobierno. Así, a la apertura del gobierno contribuye de manera decisiva la utilización intensiva de TI, en la medida en que permite, entre otras cosas, la rendición de cuentas, el fomento de la transparencia y el incentivo a la participación de los ciudadanos. En este apartado, nos concentraremos en las limitaciones, las inconsistencias y los retos vinculados al uso de las TI para el gobierno abierto.

4.1. No ir más allá del *hardware* y del *software*

El valor de las herramientas tecnológicas es innegable, pero no se puede *hacer de cuenta* que las cuestiones político-institucionales no existen, ya que su influencia es constitutiva de la gestión y las políticas públicas (Pando, 2014). La utilización de tecnología para el desarrollo del gobierno abierto significa modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos, transferir partidas presupuestarias, entre otras cuestiones. Es decir, en última instancia, este avance implica alterar el equilibrio de poder existente en los organismos públicos, algo que no siempre se percibe.

El trabajo pionero que abrió esta discusión es el de Fountain (2001), quien explicó cómo las TI, inicialmente *objetivas*, se ven influidas por diversos factores, lo que produce *enacted technologies*, que podríamos traducir como *tecnologías representadas*. Según Fountain (2001), existe una influencia basada en el arraigo de los actores gubernamentales en estructuras institucionales cognitivas, culturales y sociales que transforma la tecnología objetiva original, y da lugar a la denominada *tecnología representada*. Por ello, afirma que «no es sorprendente que organizaciones similares puedan utilizar los mismos sistemas de información de una manera tan marcadamente diferente» (Fountain, 2001: 89). Al mismo tiempo, y de manera inversa, el autor concluye que las tecnologías adoptadas pueden modificar las disposiciones institucionales y organizativas.

4.2. Fetichismo tecnológico

Al momento de la implementación, lo que puede observarse es que las TI parecen ser la respuesta a una pregunta que se pierde de vista. Como señala Dawes (2013), existe una tendencia general a creer que la tecnología puede resolver problemas que no son tecnológicos, razón por la cual se aplican soluciones y miradas tecnológicas a problemas que requieren atención institucional y organizativa.

El uso estratégico de las TI en la gestión pública requiere desprenderse del fetichismo tecnológico —o mito tecnicista— que, a veces, acompaña las iniciativas de gobierno abierto y las considera un fin en sí mismo que solucionaría todos los problemas.

Además de la idealización de la tecnología por parte de políticos y directivos públicos, la otra cara de la moneda es la propia lógica de producción y comercialización de tecnología. Dado que las organizaciones públicas —sobre todo, las de gran tamaño— son clientes potenciales muy atractivos por las necesidades de apropiación de tecnología y por los recursos que manejan, habitualmente, los proveedores privados de bienes y servicios tecnológicos prometen productos inmaduros sin valorar su utilidad.

4.3. No siempre se percibe que la apertura de datos es tan importante como la reutilización

Otra cuestión importante en relación con las TI es la apertura de datos públicos —nave insignia del gobierno abierto— así como su reutilización⁴. En términos generales, y más allá de los esfuerzos realizados en los últimos años, la gestión de los datos públicos en América Latina se

⁴ La apertura y la reutilización de datos públicos deben verse como dos caras de una misma moneda orientadas no solo a la transparencia, sino a generar valor económico, en la medida en que los datos constituyen insumos para la toma de decisiones empresariales y también a mejorar la eficiencia de la propia administración a partir del intercambio —lo que se conoce como *interoperabilidad*, cuestión a la que nos referiremos en el próximo subapartado—.

caracteriza por el bajo grado de digitalización —y, cuando lo están, muchas veces, no cuentan con calidad, consistencia y disponibilidad—, la disgregación de bases de datos relativas incluso a un mismo ámbito, la inexistencia de modelos de datos comunes, la baja práctica en el uso de estándares y las decisiones aisladas que ejercen las dependencias a la hora de informatizar procesos de captura.

En algunos casos, un *dataset* puede contener valores incorrectos, o pueden faltar entradas con datos que cabría esperar encontrar. En otros casos, puede utilizar códigos o abreviaturas de difícil comprensión que no tienen un significado obvio o que no se explican en la documentación. O el organismo puede decidir modificar el formato en que se publican los datos de una manera que no es coherente con el formato previamente esperado. Los reutilizadores necesitan un servicio estable y confiable en un entorno de seguridad que les lleve a decidir que vale la pena trabajar con datos públicos. Por ende, es necesario asegurar que se publican datos completos y actuales en los formatos adecuados y según los estándares nacionales e internacionales.

Todo esto se da en un escenario caracterizado por el relegamiento de la gestión de la información en las agendas públicas, la cual, a veces, queda reducida a áreas de informática ubicadas en posiciones donde no tienen suficiente capacidad de decisión y donde su influencia en el desarrollo de la estrategia de los organismos es muy limitada (Pando, 2014).

En este contexto, es importante evitar que las iniciativas de apertura de datos acrecienten la brecha informacional. Por un lado, los datos abiertos no crean su propia demanda, sino que el gobierno debe generar incentivos para su reutilización. Por el otro, los portales de datos abiertos pueden llegar a abrumar a los ciudadanos y hacerles más difícil el acceso a la información. Esto trae como resultado que los únicos beneficiados sean quienes tienen mayores recursos y mejor organización para sacar provecho de estas (Robinson y Yu, 2012).

El gran desafío de la inmediata disponibilidad de datos es que no se trate de más de lo mismo. Aunque la discusión en torno a los datos abiertos suele centrarse en ámbitos de alto impacto y relativamente glamorosos, podría decirse que, hasta ahora, los principales éxitos del movimiento han sido mucho más modestos. Reconociendo que preparar un *dataset* para uso público no es sencillo ni barato, dado que se requiere —además de voluntad política— continuos recursos humanos, económicos y materiales, es prioritario focalizar en áreas vinculadas a la protección social —empleo, salud, educación, lucha contra la pobreza, hábitat—, las cuales tienen mayor impacto en aquellos sectores de la población que más necesitan del Estado. Asimismo, mejor que contemplar los datos como una disciplina en sí misma es conectar con las iniciativas de reutilización existentes y ayudarlas a crecer.

4.4. Bajo intercambio de datos

La incorporación de las TI en la gran mayoría de los organismos públicos latinoamericanos se ha desarrollado en forma descoordinada, es decir, a partir de la consideración de las necesidades particulares de cada una de las distintas áreas. Así, el intercambio de datos a través del diseño y la implementación de servicios electrónicos coordinados —lo que se conoce como *interoperabilidad*— es bajo.

Los datos suelen encontrarse distribuidos en diferentes organismos y estar disponibles solo para las tareas propias de cada uno de ellos. La experiencia demuestra que el sector público tiene un largo camino por recorrer para asumir el costo de su estructura y complejidad, y no transferírselo a sus ciudadanos.

Como sostienen Pando y Poggi (2009), la única forma de evitar que las personas —físicas o jurídicas— tengan que ir de una dependencia a otra para realizar un trámite consiste en lograr que sean los datos los que viajen. Iniciativas como los portales únicos de trámites y servicios, muy presentes en los distintos planes de acción de los países de la

Región, constituyen un ejemplo del impacto de la *interoperabilidad*. En esta misma línea, se encuentra el principio de registro *solo una vez*: los ciudadanos y las empresas no tienen que proporcionar la misma información básica —por ejemplo, dirección, número de documento de identidad— a la administración pública en múltiples ocasiones. Una vez registrado ante una autoridad, no se le solicitará de nuevo. Esto implica que todas las autoridades pertinentes deben cooperar, adoptar medidas para almacenar y compartir estos datos de forma segura.

El bajo grado de intercambio de datos se explica, principalmente, por las prácticas predominantes que se caracterizan por la independencia de las distintas administraciones, que suelen defender de manera celosa su autonomía. La lógica de trabajo basada en la jerarquía, la división departamental y la especialización de funciones genera escasos incentivos para que, por ejemplo, los datos captados por una dependencia sean entendibles por otra. El manejo de datos suele constituir un factor de poder, y, por ende, compartirlos puede percibirse como una señal más de debilidad que de fortaleza.

4.5. Dificultades para la gestión integral del capital humano en el área tecnológica

Los funcionarios del ámbito de las TI cumplen un papel cada vez más protagónico en la mayor parte del diseño y la implementación de las políticas públicas, por lo que su desempeño tiene un alto impacto en la calidad de la entrega de bienes y servicios. Así, contar con una gestión integral de los recursos humanos en el ámbito tecnológico es una de las piezas fundamentales para lograr un mayor desarrollo del gobierno abierto.

Particularmente relevante es el rol del CIO (Chief Information Officer) para poder realizar su trabajo en el sector público a partir del reconocimiento de que no necesariamente quien más sabe de *software* y *hardware* es el mejor CIO —de la misma manera que no necesariamente el mejor médico es el mejor director del hospital, o el mejor docente es el mejor director

de la escuela—. Además, es importante considerar que el acentuado sesgo tecnológico de los CIO no tiene tanto que ver con ambiciones hegemónicas, sino, más bien, con un marcado déficit de atención en materia informacional en las administraciones públicas. Entonces, además de ser una persona experta en sistemas de información, el CIO debe estar dispuesto y tener la capacidad para asumir las implicancias del proceso de apropiación tecnológica, razón por la cual, entre sus responsabilidades más importantes, sobresalen la creación y el desarrollo de comunidades de prácticas para fortalecer la cooperación entre los actores involucrados en el desarrollo del gobierno abierto (Pando, 2014).

En las administraciones públicas latinoamericanas, las competencias del CIO cobran especial relevancia ante la escasez de una burocracia de profesionales tecnológicos capacitados, bien remunerados y con definición de itinerarios de carrera. A esto hay que añadirle las dificultades para conseguir y retener personal informático en un contexto en el que el mercado ofrece mejores salarios, otorga más posibilidades de desarrollo de carrera y brinda más prestigio.

A diferencia de lo que sucede en el resto de las áreas de la administración pública, en las que la falta de competitividad suele darse más en los niveles gerenciales y no tanto en los niveles operativos, en el área informática, la falta de competitividad salarial se presenta en ambos niveles —excepto en algunos sectores particulares que tienen destinatarios fuertes, como recaudación de impuestos y comercio exterior—.

4.6. Baja importancia de los cimientos que sustentan la construcción de iniciativas tecnológicas

Finalmente, si se habla de TI, no puede dejar de mencionarse aquellos cimientos básicos sobre los cuales se construyen —o deben construirse— las iniciativas de carácter tecnológico, entre los cuales, se destacan identificación y autenticación de usuarios, desarrollo de infraestructura —gestionando la tensión entre el dinamismo tecnológico y los procesos de compras

y adquisiciones en el sector público—, seguridad informática, marco jurídico respecto a la privacidad y protección de datos, estándares abiertos para no generar dependencias de terceros e inclusión digital. Sin estos pilares, cualquier proyecto tecnológico orientado al desarrollo del gobierno abierto se debilita.

En la Región, el tema de la inclusión digital es particularmente relevante. En este sentido, además de continuar operando sobre la ampliación de la cobertura de conectividad, para las administraciones públicas latinoamericanas, esto implica la necesidad de avanzar hacia un mayor grado de alfabetización digital que promueva la apropiación de la tecnología no solo en la sociedad, sino también en la propia administración pública. Ciudadanos y funcionarios públicos deben alinearse a la oferta de servicios que emanan de las iniciativas tecnológicas para que estas sean realmente aprovechadas. Según Criado y Gil García (2013), los gobiernos de la Región han invertido más en la vertiente de la oferta de servicios públicos electrónicos que en lo que respecta a la mejora del acceso y la alfabetización, con el consecuente riesgo de consolidar la brecha digital.

5. Reflexiones finales

Tal como lo demuestran la OGP y las agendas políticas, el gobierno abierto constituye una ventana de oportunidad para introducir procesos de mejora en la gestión pública.

El desafío es que no sea solo un concepto políticamente correcto. Para ello, es necesario tener una perspectiva cautelosa y crítica para no poner en riesgo la credibilidad y la consistencia de un movimiento de reformas más profundas sobre la gestión de los asuntos gubernamentales.

En este trabajo, no hemos reflexionado sobre los beneficios del gobierno abierto —algo sobre lo cual hay mucho escrito—, sino acerca de las razones por las cuales «no todo lo que brilla es oro»: 1) el

sobredimensionamiento de la importancia de los principios del gobierno abierto; 2) límites, inconsistencias y retos generales relacionados con el proceso de elaboración de políticas públicas —polisemia del concepto, poca atención al proceso político que da forma al contenido de las iniciativas, baja orientación hacia intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos, falta de contextualización de las buenas prácticas, la implementación como un efecto residual de la formulación, escasa evaluación para reorientar procesos decisorios—; y 3) límites, inconsistencias y retos relacionados con el uso de las TI para *abrir* el gobierno —no ir más allá del *hardware* y del *software*, fetichismo tecnológico, no percibir que la apertura de datos es tan importante como la reutilización, bajo intercambio de datos, dificultades para la gestión integral del capital humano en el área tecnológica, baja importancia de los cimientos que sustentan la construcción de iniciativas en esta área—.

Estos elementos se superponen, se potencian, se retroalimentan y terminan configurando un escenario que invita a un análisis más profundo para no quedar atrapados en el *canto de las sirenas* del gobierno abierto.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2008). «La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)». En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (40), pp. 45-66.
- (2007). «Introducción». Acuña, C. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Amaya, P.; M. Lacueva Barragán y N. Aquilino (2016). «Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en el nivel nacional». En Aquilino, N. y P. Amaya (comp.^{as}). *Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina*. Buenos Aires: EvaluAR.
- Cortázar Velarde, J.C. (2007). «Una mirada estratégica y gerencial

- de la implementación de los programas sociales». En Cortázar, J. (ed.). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: BID.
- Criado, J. y J. Gil García (2013). «Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina». En *Gestión y Política Pública*, (8), pp. 3-48.
- Dawes, S. (2013). «Advancing Digital Government: The Research-Practice Knowledge Connection». En *Gestión y Política Pública*, (8), pp. 49-67.
- Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Oszlak, O. (2014). «Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública». En Oszlak, O. y E. Kaufman. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC, Red GEALC y OEA.
- y O’Donnell, G. (2007). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». En Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pando, D. (2014). «Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas». En Walter, J. y D. Pando (comps.). *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: SAAP y CERALE.
- y E. Poggi (2009). «El desafío de la interoperabilidad para una gestión pública multinivel en Argentina». Ponencia presentada en el V Congreso Argentino de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, octubre, San Juan, República Argentina.
- Ramírez Alujas, A. y N. Dassen (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo N.º 629, Washington D.C.

Robinson, D. y H. Yu (2012). «Apertura de datos: primeras lecciones para el diseño de políticas». En Concha, G. y A. Maser (eds.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL y ONU.

Documentos institucionales

- CLAD (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Documento aprobado por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, Bogotá, Colombia.
- (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.

Bibliografía de consulta

- Oszlak, O. (2007). «Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio». En Acuña, C. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.