

ISSN 2525-1805

VOL. 1 | N.º 2

# ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,  
la administración  
y las políticas públicas

DIC-MAR 2017



# ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,  
la administración y las políticas públicas

VOL. 1 | N.º 2

# **Estado abierto**

**Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas**

## **Director**

Oscar Oszlak

## **Consejo Editorial**

Santiago Bellomo

Gonzalo Straface

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

## **Consejo Académico**

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

## **Secretario de Redacción**

Pablo Bulcourf

## **Equipo Editorial**

Mario Katzenell

Leila Tirpak

Silvio Castro

Karina Nieto

Isidoro Sorkin

Nicolás Vázquez

## **Corrección**

Nadia Gabriela Caratti

## **Diseño y Diagramación**

Lucía Fernández Carrascal

*Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* es una publicación de la Dirección Nacional Escuela de Alta Dirección Pública, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El editor no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de los colaboradores de la publicación, que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

Ministerio de Modernización de la Nación  
Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 706), San Nicolás, Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 706

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>  
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805



# ÍNDICE

---

Editorial	7
-----------	---

## ARTÍCULOS

---

<i>Marta Oyhanarte</i> y <i>Pamela Nilus</i>	Gobierno abierto, Estado abierto: el desafío de la globalización	11
<i>Diego Pablo Pando</i>	«No todo lo que brilla es oro»: límites, inconsistencias y retos del gobierno abierto en América Latina	45
<i>Ester Kaufman</i>	El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales	71
<i>Marcela Ballabío</i> y <i>Malena Lucía Reyes</i>	La implementación de una política pública compleja. Los desafíos institucionales del ordenamiento territorial en Mendoza	117
<i>Hemerson Luiz Pase</i> y <i>Everton Rodrigo Santos</i>	Capital social e desempenho institucional na América Latina. Brasil, Uruguay e Chile	163
<i>Silvia Fontana</i> y <i>Sofía Conrero</i>	Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación	183

## COMUNICACIONES

---

*Valeria Serafinoff*                      Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación                      205

## RESEÑAS

---

*Gianfranco Scigliano*                      Cambiando. El eterno comienzo de la Argentina,                      229  
de Mario Riorda.

---

*Francisco Javier Estévez*                      La trama oculta del poder. Reforma agraria y                      233  
comportamiento político de los terratenientes                      233  
chilenos, 1958-1973, de Oscar Oszlak

## COLABORACIONES

---

Página de colaboraciones                      237

## **Editorial**

*Estado abierto* es ya una realidad. Hace dos meses, lanzamos el primer número, tanto en edición impresa como en formato virtual, con el firme apoyo de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación. Una programada difusión y la utilización de las redes sociales nos han permitido llegar a los espacios más alejados de nuestro país, como así también al resto de mundo. La Revista está destinada a convertirse en un privilegiado vehículo para difundir las reflexiones académicas y las novedades tecnológicas sobre el Estado, la administración y las políticas públicas con especial relevancia para América Latina.

En este segundo número, contamos con prestigiosas colaboraciones de colegas argentinos y latinoamericanos, orientadas a problematizar nuevas tendencias en nuestro campo de estudio, así como a echar una novedosa mirada sobre viejas preocupaciones.

Desde distintas perspectivas, tres artículos abordan el tema central que da nombre a la Revista. En «Gobierno abierto, Estado abierto: el desafío de la globalización», Marta Oyhanarte y Pamela Niilus sostienen que prácticas exitosas de gobierno abierto ofrecen lecciones para concertar formatos de gestión con creciente protagonismo de nuevos líderes, que podrían incidir en la construcción de una agenda pública global que priorice los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS). Con el sugestivo título «“No todo lo que brilla es oro”: límites, inconsistencias y retos del gobierno abierto en América Latina», Diego Pando nos invita a no quedar atrapados en el canto de sirenas de esta iniciativa y a profundizar el análisis sobre sus perspectivas para que no sea solo un concepto políticamente correcto. Por su parte, en «El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales», Ester Kaufman ofrece un análisis comparado de los cambios observables en los planes nacionales que presentan los países miembro de la Alianza del Gobierno Abierto; institución que ha asumido un papel más activo en la fijación de criterios de diseño y en la evaluación de la ejecución de dichos planes.

Otros artículos que integran el número presentan una interesante variedad temática. En «La implementación de una política pública compleja. Los desafíos institucionales del ordenamiento territorial en Mendoza», sus autoras, Marcela Ballabio y Malena Lucía Reyes, presentan un diagnóstico de los avances y los déficits producidos en la materia desde la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial en 2009. En un interesante trabajo comparativo, «Capital social e desempenho institucional na América Latina. Brasil, Uruguai e Chile», Hemerson Luiz Pase y Everton Rodrigo Santos testean la hipótesis de Putnam de que los niveles de solidaridad y de confianza interpersonal se correlacionan positivamente con la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas de la población. Finalmente, en su artículo «Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación», Silvia Fontana y Sofía Conrero abordan un tema poco frecuentado: la capacidad institucional de los gobiernos para hacer frente a los riesgos y las catástrofes de la naturaleza, especialmente, cuando estos tienen un alcance global.

Además, este número incluye una comunicación y dos reseñas de libros. En su comunicación «Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación», Valeria Serafinoff se propone sistematizar algunos de los problemas técnicos y políticos que presenta la aplicación práctica de estos sistemas. Gianfranco Scigliano aporta una crítica del libro *Cambiando. El eterno comienzo de la Argentina*, nueva obra del especialista en comunicación política Mario Riorda. Y Francisco Javier Estévez realiza un detallado comentario de *La trama oculta del poder. Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*, de Oscar Oszlak, un libro publicado en Chile que desnuda los entretelones políticos que rodearon la implementación de la política de reforma agraria en ese país.

Deseamos invitar a la comunidad académica y a los expertos en gestión pública a remitir artículos, comunicaciones o crítica de libros para su futura publicación, ajustados a las normas editoriales indicadas en nuestra página de colaboraciones.

# ARTÍCULOS



## **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 prevaletentes 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 2015<sup>1</sup>, 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 objetivos<sup>2</sup> y 169 metas, que deberán

---

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

<sup>2</sup> 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 Memorandum 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 precedentes<sup>3</sup> la Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto (CIGA)<sup>4</sup> 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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 prerequisite 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 implementación<sup>5</sup>. 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

---

<sup>5</sup> 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*<sup>6</sup>.

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\\_](http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_)

---

<sup>6</sup> 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](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](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](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.



# «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 (UDESa). 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 resolverlos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup>. Finalmente, cuarto, en las conclusiones, se presenta un conjunto de reflexiones que se desprenden de los apartados mencionados.

---

<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> 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 reutilización<sup>4</sup>. En términos generales, y más allá de los esfuerzos realizados en los últimos años, la gestión de los datos públicos en América Latina se

---

<sup>4</sup> 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 decisivos—; 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.<sup>as</sup>). *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.



# El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales

Por *Ester Kaufman\**

## Resumen

El presente artículo se propone analizar el papel creciente de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales, así como su impronta en el seguimiento de estos y en el apoyo a la intervención de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Para ello, se tendrán en cuenta las experiencias de la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay. Asimismo, se hará hincapié en la emergencia de un ordenamiento temático y de estándares en detrimento de la explosión de temas planteados en la primera etapa de formulación, es decir, los primeros planes, generalmente, vinculados a gobierno electrónico. La instancia de evaluación independiente (IRM), cuyas pautas son muy marcadas, constituye una de las mecánicas que explican parte de los fenómenos señalados.

## Palabras clave

Gobierno abierto – Estado abierto – ciclos políticos – gobernanza – regionalismo.

## Abstract

This paper aims to analyze the growing role of the Open Government Partnership (OGP) in the process of the cycle of national action plans, as well as its imprint in the follow-up of these and in support of the intervention of the Civil Society Organizations (CSOs). This will take into account the experiences of Argentina, Brazil, Costa Rica, Mexico, Panama and Uruguay. Emphasis will also be placed on the emergence

---

\* Investigadora del Centro de Investigaciones Sociales (CONICET-IDES). Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto del IDES. Correo electrónico: <esterkaufman@gmail.com>.

of a thematic order and standards to the detriment of the explosion of issues raised in the first stage of formulation, i.e. the first plans, generally linked to e-government. The Independent Reporting Mechanism (IRM), whose guidelines are very marked, constitutes one of the mechanics that explain part of the phenomena indicated.

## **Key words**

Open Government – Open State – political cycles – governance – regionalism.

## **1. Introducción**

La Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, por sus siglas en inglés, OGP) instaló el enfoque de gobierno abierto globalmente. También consiguió organizar el ciclo de los planes de acción y sus contenidos conforme a criterios y estándares, lo que redujo la dispersión temática existente; esto se evidencia en el tránsito hacia los segundos planes. Tal avance se debe al seguimiento minucioso de los ciclos y se refleja en el contenido de las propuestas y en un papel más protagónico de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSC), reforzado por las evaluaciones independientes conforme a desafíos y principios prefijados, lo que ha ido consolidando la visión de la OGP. En consecuencia, algunos temas planteados por los países en los primeros planes han ido quedando relegados, como los vinculados a inclusión social y conformación de sociedades más justas, también algunos desafíos referidos a mejoras integrales de las capacidades institucionales hacia la apertura.

Uno de los efectos positivos es que algunos gobiernos han mejorado sus mecanismos de coordinación del ciclo y de convocatoria, los cuales se plasman en normas. Los negativos refieren a la fragmentación y no representatividad de los planes, lo que impone reflexionar sobre actores ausentes y nuevos modelos de gestión.

## **2. Algunos puntos de partida**

### **2.1. Investigación de los primeros planes de acción**

Como punto de partida, se utilizará lo expuesto en Kaufman y Oszlak (2014); en especial, la investigación propiamente dicha, identificada aquí como Kaufman (2014), que trata sobre el contenido de los primeros planes de acción. El universo investigado en dicha oportunidad incluyó la totalidad de las medidas (709) de 26 planes de acción. Los planes analizados en las Américas (16) corresponden a la Argentina, el Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, República Dominicana y el Uruguay. Los otros planes incluidos (10) provienen de Corea del Sur, España, Estonia, Filipinas, Finlandia, Gran Bretaña, Indonesia, Noruega, Sudáfrica y Tanzania.

La investigación tuvo como primer objetivo encontrar alguna organización temática aplicable a lo que distintos países conceptualizan como *gobierno abierto* a través de los planes de acción presentados ante la OGP. Tal objetivo estaba motivado por la gran dispersión y la heterogeneidad de las medidas incorporadas.

#### **a. Categorías y subcategorías**

Se realizó un ejercicio de análisis inductivo a partir de dichos planes con el objetivo de definir categorías, subcategorías y temas resultantes (Oszlak, 2014). En tal sentido, el procedimiento fue inverso al decidido por la OGP y por la mayor parte de la producción teórica existente. Del ejercicio realizado sobre la base de dicho universo, surgieron las siguientes categorías y subcategorías:

##### **1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía**

- Promover la transparencia activa (*proactive disclosure*).
- Desarrollar repositorios institucionales abiertos.
- Desarrollar portales de datos abiertos.

## **2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública**

- Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública.
- Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad.
- Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso.
- Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar.

## **3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega**

- Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios.
- Simplificar trámites administrativos.
- Desarrollar servicios públicos, especialmente con base en datos abiertos.

## **4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios**

- Amparar el derecho de los consumidores.
- Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios —Carta Compromiso, Defensoría del Pueblo—.
- Desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y la protección de datos individuales.
- Manejar información sensible y proteger a los denunciantes (*whistle blowers*).
- Proteger el derecho a la carrera de los funcionarios públicos.

## **5. Incrementar la transparencia de la gestión pública**

- Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social, y abrirles su acceso a organizaciones sociales y ciudadanos en general.
- Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos

- que aseguren transparencia y sana competencia entre proveedores.
- Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y las OSC.
- Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción.

## **6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal**

- Dictar normativa sobre participación.
- Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas.
- Invitar a los ciudadanos a expresarle sus opiniones y sugerencias al Gobierno.
- Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas.
- Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del Estado.
- Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales.

## **7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta**

- Desarrollar metodologías e instrumentos para evaluar la gestión.
- Mejorar la gestión para incorporación y uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación hacia el gobierno abierto.
- Mejorar la gestión de la articulación/colaboración interna.
- Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar al interior del Estado la cultura y los mecanismos de gestión conforme a las exigencias de un gobierno abierto.
- Mejorar la gestión de la participación ciudadana y de información.

A partir de estas categorías y subcategorías, se identificaron 124 temas, cuyo detalle puede encontrarse en Kaufman (2014: 179-182). Estos sirvieron para clasificar las 709 medidas individualizando a los países que las propusieron (Kaufman, 2014: 183-206).

## **b. Variables utilizadas**

A fin de medir la complejidad de las iniciativas y los compromisos en los primeros planes, y su acercamiento a lo que se consideró *gobierno abierto*, se utilizaron las siguientes variables que sirvieron para clasificar cada una de las medidas analizadas y dar lugar así al procesamiento cuantitativo de la información relevada y, luego, deducir modelos, enfoques y tendencias.

1. *Datos abiertos*. En todas las medidas, se tuvo en cuenta si existía algún desarrollo, real o potencial, de datos abiertos; así como si su producción se debía a demandas efectivamente detectadas.
2. *Participación ciudadana*. Se relevó si, en ellas, se contemplaban instancias de participación ciudadana en términos generales; por ejemplo, cuando se acude —o se prevé acudir— a la ciudadanía a través de encuestas, consultas, ejercicios de monitoreo o evaluaciones individuales, o, eventualmente, a través de espacios sin integración permanente de intercambio.
3. *Articulación*. Es una variable más permanente y formal que la anterior. En este caso, las instituciones o áreas están conectadas, en tanto se encuentran involucradas en políticas comunes a las que pueden sumarse sectores ciudadanos interesados. En general, dichas articulaciones son fruto de políticas y normativas específicas y van trazando un camino hacia el *Estado en red* concretado, entre otros mecanismos, por nuevas arquitecturas institucionales o espacios de diálogo e innovación multiactoral. Tal es el caso de organismos de gobernanza del ciclo de los planes de acción que se analizan en la segunda parte de este artículo. Dichos organismos pueden estar densamente integrados por un gran abanico de actores tanto públicos como sociales, o pueden conformarse con pocos actores institucionales, más algunos provenientes de la ciudadanía.

4. *Colaboración*. Es una variable que permite identificar procesos de cocreación multiactoral donde distintos actores involucrados en una política actúan como asociados en su ciclo. La colaboración puede ser interna/transversal entre funcionarios de distintas áreas o instituciones, o puede también incorporar actores de la sociedad civil o del sector privado.

Del análisis cuantitativo con aplicación de las variables mencionadas, se obtuvo la siguiente información: Las medidas que consideran participaciones o consultas ocasionales solo alcanzan el 24,20% del total del *universo*. Respecto a las articulaciones que involucran a la ciudadanía, el resultado es aún más sombrío. En ambos grupos, solo el 2,9% de las medidas está relacionado con la articulación de actores provenientes de la sociedad civil. Estos son resultados muy magros si se considera que, de los tres ejes de gobierno abierto, dos de ellos —participación y colaboración— han sido escasamente considerados en la elaboración de los primeros planes de acción. Lo que sí abunda son medidas de gobierno electrónico. En algunos casos, tal situación comienza a revertirse en los procesos hacia los segundos y terceros planes en lo que se refiere estrictamente a la gestión general del ciclo de los planes y a la coordinación multisectorial, no así en lo relativo a los compromisos concretos asumidos.

Aplicando las variables sobre categorías, subcategorías y temas, se pudo inferir de estos planes algunas particularidades que permitieron construir modelos diferenciables, los que se exponen en el punto siguiente. Estos se elaboraron gracias a que se contaba con una cantidad considerable de primeros planes (Kaufman, 2014: 156-165).

## **2.2. Modelos básicos y enfoques singulares de gobierno abierto. Temas privilegiados**

### **a. Modelo básico general**

Encontrado en todos los planes de acción investigados, el modelo básico general considera *gobierno abierto* aquel que se ocupa de la

transparencia de la gestión —fundamentalmente, *accountability*—, cuenta con alguna normativa sobre acceso a la información, al tiempo que pretende desarrollar espacios de participación no estables. También atiende a la mejora de los servicios públicos y de sus canales de acceso. En cuanto a la creación o el mejoramiento de las capacidades institucionales, el gobierno abierto apunta a temas de integridad pública, como es el caso de la prevención y la lucha contra la corrupción, uno de los temas considerados en el listado de la categoría 7.

### **b. Modelo básico latinoamericano**

Además de los términos del modelo básico general expuesto, existen coincidencias en América Latina respecto a la inclusión de los siguientes aspectos: gobierno abierto es también aquel que desarrolla campañas para sensibilizar a ciudadanos y funcionarios acerca de la apertura y sus beneficios. En lo atinente a la información, proporciona mecánicas de transparencia activa, detección de información útil para la ciudadanía y los consumidores, al tiempo que procura reducir las brechas sociales y digitales. En cuanto a la transparencia de la gestión, privilegia los sistemas e interfaces destinados a las compras públicas. Respecto al aumento de las capacidades internas, el acento está puesto en la gestión interna de la transparencia a través de sistemas, metodologías y desarrollos tecnológicos. También considera especialmente las medidas no internas en lo relativo a la prevención o la lucha contra la corrupción. En este modelo, tampoco se contempla la totalidad de las subcategorías mencionadas en la categoría 7.

### **c. Modelo básico no regional**

Las coincidencias en el grupo no latinoamericano le suman al modelo básico general expuesto medidas para fortalecer las capacidades internas para una gestión abierta, las cuales están destinadas a la producción de guías/manuales y de metodologías vinculadas a la participación ciudadana con ayuda de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC). También privilegian iniciativas

relacionadas con la creación de espacios de participación destinados a recibir opiniones y sugerencias de la ciudadanía.

Como puede verse, estos modelos básicos todavía descansan en lo que conocemos como *gobierno electrónico* con algunos temas agregados en torno a la integridad pública y la participación no estable.

No parecen verificarse avances tangibles en cuestiones sustanciales para una efectiva apertura de los Estados desde un enfoque ciudadano junto a la integración interna de estos en la misma sintonía. Para encontrar algunos indicios en esa línea, tienen que considerarse algunos enfoques singulares adoptados por pocos países.

#### **d. Enfoques singulares**

- Enfoque ciudadano en servicios públicos, acceso/gestión de información e integridad pública

Este es el enfoque estructuralmente más integrado. En él, el gobierno abierto privilegia la gestión interna de información, con o sin producción de datos abiertos, a fin de proveerle a la ciudadanía información de calidad, oportuna y útil, organizada según criterios comunes —estándares, ontologías, protocolos, manuales, sistemas integrados, etc.— que permiten avanzar en la gestión documental y de archivos de forma sistémica y transversal. Ello implica destacar áreas específicas dedicadas a esta gestión y profesionalizar a quienes están a cargo de ella en todos los niveles. La información resultante debe ser crítica y sobre temas de prioridad para la población. En este enfoque, también se atiende la integridad pública de los funcionarios. Respecto a la provisión de servicios, estos se piensan como sistemas que incluyen la opinión ciudadana como parte de la retroalimentación en pos de un mejoramiento continuo. Este enfoque concibe la gestión de la participación con criterios transversales similares. La tecnología es una herramienta privilegiada para el logro de todos estos fines, sin abandonar los otros canales de comunicación y servicios, en algunos casos. En esta línea, los líderes clave son los Estados Unidos, Corea del Sur y Canadá.

- Gestión virtuosa de datos abiertos

En estos casos, el gobierno abierto descansa, además, en sistemas coparticipativos de innovación público-privados con base en la producción creciente de datos abiertos y que se aplica, fundamentalmente, al mejoramiento de los servicios públicos; la propia ciudadanía es parte de la retroalimentación. Contemplan medidas detalladas de gestión interna de esa innovación, con instancias de articulación transversal y de colaboración. Su líder indiscutido es Gran Bretaña. Le siguen los Estados Unidos y Finlandia. En la Región, se destaca el Brasil.

- Enfoque nórdico con acento en brechas

Además de las características mencionadas en el modelo básico, el gobierno abierto debe facilitar el diálogo y la comprensión de la ciudadanía de lo que el Estado difunde como información en general y de servicios en particular. Para ello, es necesario el testeo de dicha comprensión a fin de mejorar el lenguaje utilizado. Tales prácticas deben garantizar esta comprensión como un derecho ciudadano. Los líderes de este tipo de enfoque son Finlandia y Noruega. En la Región, podemos encontrar algunas medidas relacionadas en el Brasil y Colombia.

Como puede observarse, aquí no aparecen privilegiados los datos abiertos, pero sí el conocimiento y los procesos abiertos. Además, el plan descansa en el *Clear Language*. Noruega le suma a este enfoque la reducción de la brecha social vinculada, en primer término, a la perspectiva de género.

- Enfoque sudamericano con acento en brechas

Además de lo señalado en el modelo básico general y en el latinoamericano, el gobierno abierto se enfoca en la articulación multiactoral en el territorio con el fin de proveer al desarrollo de políticas sociales que reduzcan las brechas relacionadas con la discriminación a sectores vulnerables. También se concentra en políticas relacionadas con la alfabetización digital y la

conectividad, esto es, brecha digital. La Argentina lideró ese conjunto en el universo analizado. En estos casos, la brecha simbólica —comprensión del lenguaje— no fue mencionada.

Se han expuesto estos modelos a fin de que los lectores puedan relacionarlos con las categorías construidas con base en las medidas de los planes de acción. Las comparaciones de estos modelos pueden dar cuenta de algunas ausencias detectadas en los primeros planes de acción de la Región, como, por ejemplo, la no inclusión de compromisos referidos a la mejora de las capacidades internas para la gestión de la información y de la participación (categoría 7). Sin embargo, estos compromisos están presentes —en términos muy generales— en el modelo no regional; y se encuentran específicamente considerados en el enfoque ciudadano en servicios públicos, acceso/gestión de información e integridad pública, liderado por los Estados Unidos, Corea del Sur y Canadá.

Otro tema son las brechas. El enfoque en brechas está, de algún modo, instalado en la Región, en el sudamericano. Sin embargo, es importante compararlo con el nórdico, que, en buena parte, está basado en la brecha simbólica.

Ambos temas, el de mejora integral de las capacidades institucionales con acento en la gestión de la información y de la participación, y el de brechas, no se resaltan en los nuevos ordenamientos temáticos de la OGP, que se expondrán en este artículo.

### **2.3. Coordinación del ciclo de los planes de acción y la prevalencia del gobierno electrónico**

Como regla general, se considera que las formulaciones vinculadas con gobierno abierto están más ligadas al gobierno electrónico si las políticas relacionadas surgen de áreas tecnológicas. En esos casos, se tendría más *gobierno electrónico*. En cambio, si emergen de áreas centrales, como Presidencia de la Nación, y si estos cuentan con enlaces transversales no solo tecnológicos, es posible que el gobierno abierto

desarrolle una impronta más abarcadora, conforme a las áreas que están interviniendo. Muchas veces, el área a cargo de Presidencia tiene una denominación ligada a la integridad y la transparencia. Esta circunstancia también es relevante respecto a la tensión tecnología vs. universo ampliado. Finalmente, puede tratarse de un área central de coordinación ministerial, con expresa inclusión de todas las jurisdicciones y niveles de gobierno, caso en el cual, seguramente, la tecnología devendría más en una herramienta que en un objetivo en sí mismo. Otro elemento relevante para determinar las tendencias relativas a esta tensión es la amplitud que registra la participación ciudadana, la inclusión del sector académico y la relevancia del sector privado y, dentro de él, la incidencia de los sectores TIC.

La tensión entre gobierno abierto y gobierno electrónico está claramente expuesta por Roberto López: «El gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero, aunque lo trasciende, necesariamente, lo incluye» (López, 2013: 2). Por lo tanto, se registra una muy estrecha relación entre los temas incluidos en el Plan de Acción y las características de la coordinación del Plan y la amplitud de los actores intervinientes con los temas incluidos (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

La ubicación del área responsable de la coordinación del Plan es relevante para inferir cuánta vocación política existe alrededor de este enfoque efectivamente aperturista o para dar cuenta de su inexistencia. Otro indicador es el normativo y también la existencia de marcos o directrices emanados de las máximas autoridades a fin de garantizar la prevalencia de un mismo modelo de gobierno abierto.

### **3. Hacia dónde se avanza**

En este apartado, se abordará el proceso posterior a los primeros planes de acción; esto es, el de preparación e implementación de los segundos planes, considerados en su totalidad y no en relación con cada compromiso concreto.

Para identificar los cambios, se hará referencia a la parte introductoria de algunos segundos planes, donde suele adelantarse el ordenamiento temático<sup>1</sup>. También pueden encontrarse explicaciones sobre las formas de coordinación del ciclo y la amplitud de las convocatorias. Paralelamente, se describirá el modo en que la OGP está interviniendo en los ciclos y su incidencia en la inclusión o exclusión temática. Para ejemplificar estos cambios, se incluirán las transformaciones de la gestión del ciclo del plan de acción en algunos países de la Región.

### **3.1. El papel de la OGP: ordenamiento temático**

Así como el área responsable de la coordinación determina los temas incluidos en los planes, en esta segunda etapa, es la propia OGP la que privilegia un ordenamiento temático referido especialmente a cinco desafíos y a cuatro principios o valores, lo que fomenta las atracciones y exclusiones temáticas a través de complicados procesos y mecanismos que denotan su involucramiento creciente en los planes nacionales.

Los desafíos de la OGP son

1. mejorar los servicios públicos;
2. aumentar la integridad pública;
3. manejar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia;
4. construir comunidades más seguras; y
5. aumentar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas institucional y del sector privado.

---

<sup>1</sup> Debe considerarse que, luego de la elaboración de este artículo, algunos de los países puestos como ejemplos en la segunda parte han ido avanzando con su tercer plan de acción. Como esta no es una característica común de todos los ejemplos analizados, se tomará como referencia solo el proceso hacia los segundos planes, y se mencionará la existencia de un tercer plan, en caso de que exista.

Según la OGP, los compromisos formulados en los planes de acción deben referirse, al menos, a alguno de los cinco desafíos descriptos. A su vez, dichos compromisos deben vincularse, por lo menos, con uno de los siguientes cuatro valores o principios:

1. acceso a la información;
2. participación ciudadana;
3. rendición de cuentas;
4. tecnología e innovación para la apertura.

Si bien estos desafíos no se tuvieron en cuenta en los primeros planes, no ocurrió lo mismo con algunos valores o principios. Así lo considera la propia OGP; cada gobierno desarrolló sus propios temas, tal como se ha visto en la primera parte de este artículo. Luego, dichos desafíos y valores se fueron consolidando, y algunos temas quedaron afuera, como la articulación y la colaboración; ambos son esenciales para avanzar hacia un Estado integrado y abierto, en especial en lo que hace a la creación de ventanillas únicas, la gestión transversal de la información o de la participación. Estas líneas no parecen integrables a los desafíos de mejora en la integridad o de manejo de recursos.

Otro asunto omitido es el de las brechas, que se relaciona con las políticas de inclusión social, que aparecen en algunos primeros planes de acción. Tal es el caso de la brecha semántica ubicable en el plan de Colombia —compromiso de Lenguaje Claro— o en Europa, en los planes de acción de Finlandia y Noruega, donde el lenguaje claro se reconoce como un derecho ciudadano. Se suman a estas las brechas propiamente digitales, aludidas por la Argentina, Guatemala, Panamá, el Perú y el Uruguay en sus planes iniciales; y las brechas sociales de sectores indígenas, incorporadas por Chile y el Perú.

Volviendo al modo en que se han ido instalando los desafíos y principios, si bien los países tienen libertad para incluir compromisos con base a enfoques propios, la solución más sencilla es responder al marco de la OGP desde el cual serán más fácilmente evaluables. De todos modos, la propia institución ha reconocido que dicho marco no puede englobar muchos compromisos emergentes. Se detectó algún grado de libertad en los informes del Independent Reporting Mechanism (IRM), gestionados por la OGP («Acerca del IRM»), como en el de la Argentina (IRM, 2015). Luego de la consulta a la sociedad civil, la evaluación concluyó que los desafíos para ese país eran transparencia y acceso a la información, balance de poderes del gobierno y combate a la corrupción<sup>2</sup>.

A pesar de que muchos países miembro siguieron el marco de la OGP, se ha previsto expresamente su flexibilización. Esto surge de una minuta del Subcomité de Criterios y Estándares del 9 y el 10 de marzo de 2015:

Los miembros también discutieron uno de los cambios propuestos a los artículos de gobernanza sobre cómo deben estructurarse los planes de acción nacionales. En la medida en que se presentaron los gobiernos, se les pidió que organizaran sus planes en torno a los grandes retos de la OGP, pero los datos del IRM mostraron que esto era usado rara vez en la práctica. Los miembros convinieron en que debería suprimirse el texto que lo exigía para darles a los gobiernos mayor flexibilidad en cuanto a la estructura de sus planes de acción nacionales [La traducción es nuestra] (OGP, 2015).

De todos modos, en entrevistas realizadas a funcionarios del IRM, ellos confesaron que, dado que ya eran muchos los planes de acción, usaron la lógica de los grandes desafíos y principios para organizarse<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> El Evaluador Independiente IRM para la Argentina defendió la vinculación de los desafíos nacionales identificados con los que son marco en la OGP en la presentación del último informe en Buenos Aires, el 15 de junio de 2015.

<sup>3</sup> Las entrevistas se realizaron en la presentación del último informe en Buenos Aires.

A todas luces, el marco debe mejorarse para facilitar los procesos de cada ciclo. Para cada país, lo que queda es hacer valer sus temas, y esa es una decisión que va más allá de la OGP. La debilidad reside en que, a veces, los países quedan atrapados en la formulación más cómoda, la de la OGP. Un ejemplo son los formatos para la redacción del plan de acción (OGP, 2014) y para las evaluaciones, donde los desafíos y principios constituyen algunos de sus ejes organizadores<sup>4</sup>. De este modo, se va generando una organización conceptual —según modelo OGP—, con algunos ajustes, que luego sigue, por arrastre, en los futuros planes y evaluaciones.

### **3.2. La coordinación del ciclo y la convocatoria a la sociedad civil**

Dentro de la OGP, existe el Subcomité de Coordinación de Sociedad Civil (Civil Society Coordination: OGP CSC), que trabaja para ampliar, fortalecer y fomentar la participación de la sociedad civil, particularmente a nivel nacional y para la intervención en el ciclo de cada plan en su conjunto. Su función es apoyar a actores nacionales para que obtengan los mayores beneficios —lo que incluye su intervención en el diseño, la implementación y el monitoreo de planes de acción— y para que logren sus objetivos de incidencia. Puede mencionarse también el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM), que va controlando el cumplimiento de estas pautas.

Este subcomité está desempeñando un papel primordial para fortalecer la presencia de representantes de la sociedad civil en el ciclo del Plan a través de sus guías y la presencia efectiva en encuentros, comunicaciones, divulgación de mejores prácticas, etc. Elaborada en la OGP, una herramienta piloto de gran utilidad es la National Action Plan Review Tool- Pilot (OGP, 2014)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La primera evaluación consiste en una autoevaluación que cada gobierno debe elaborar en conjunto con la sociedad civil, donde debe tomar como marco de referencia los desafíos y principios ya mencionados, lo mismo sucede con la evaluación independiente IRM.

<sup>5</sup> Se trata de una herramienta de revisión en su fase piloto, donde se sugiere la siguiente estructura. Una organización civil líder —seleccionada y aprobada por las OSC involucradas— conduce la revisión preliminar del Plan. Luego, esta revisión se comparte con las organizaciones para que

Uno de los aciertos de la OGP ha sido inducir la ampliación de la convocatoria hacia OSC sectoriales, lo que se está concretando en forma más extendida en el segundo o tercer plan de acción. Así comienzan a ser más frecuentes nuevas temáticas que batallan por distinguirse hasta finalizar en algún compromiso. Tales son los casos de los grupos de salud, medioambiente, juventud, educación, cultura o trabajo, entre otros, que buscan introducir sus objetivos en el segundo o el tercer plan. Estos grupos temáticos nacionales están respondiendo a criterios y procedimientos que suelen encontrarse en acuerdos metodológicos entre los actores intervinientes para gestionar el ciclo, además del marco inducido por la propia OGP. Dichos acuerdos organizan la forma de proceder: la identificación de un compromiso, el encuentro con las contrapartes institucionales, el pacto sobre los términos de responsabilidad, plazos, indicadores, etc. Los compromisos también son propuestos por alguna autoridad. Sea cual fuere la fuente de la propuesta, deberá terminar respondiendo a un proceso de cocreación, ya que esa calidad va a estar evaluada permanentemente, lo que compromete cada vez más a estos grupos en actividades de monitoreo y evaluación<sup>6</sup>.

Según la información agregada por la OGP (2014a), en su nueva estrategia para el período 2015-2018, en toda la primera ronda de los 43 reportes de evaluación IRM, se encontró que el 73% de los gobiernos ha tenido consultas presenciales con los *stakeholders* de la sociedad civil en el diseño de su plan y que el 42% establecía un foro regular para continuar el diálogo. Un número creciente de países miembro ha establecido un cuerpo multisectorial para supervisar el ciclo; por ejemplo, Costa Rica, Filipinas, México, el Perú, los Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros. Además del crecimiento de respaldos provenientes de las autoridades con más jerarquía, los eventos OGP incluyen un número cada vez más

---

realicen comentarios. Hecho esto, se comparte con el Gobierno. Se publica una versión final con los comentarios de otras OSC; concluye con un extenso *check list* para verificar cómo se ha cumplido con los distintos niveles de participación ciudadana en el ciclo.

<sup>6</sup> Vale remarcar que la selección realizada debe poder vincularse con algún desafío o principio según la organización de los *templates* suministrados por la OGP.

importante de líderes y funcionarios de alto nivel<sup>7</sup>. También cabe destacar la facilitación del aprendizaje entre pares, que se ha implementado a través de intercambios bilaterales, grupos de trabajo, webinarios y redes sociales de participación multiactoral (OGP, 2014a).

A la fecha del documento citado, la OGP («Resources») había realizado 28 *webinarios* con 2200 participantes. Comparte esta iniciativa con el Banco Mundial. Además, el Civil Society Engagement Team mantiene un activo *mailing list* con más de 1500 actores de la sociedad civil (OGP, 2014).

Estos avances son muy positivos, y es posible que este aprendizaje transversal multiactoral con base a este tipo de estructuras permita ir pensando en arquitecturas complejas de articulación transversal, donde los actores intervinientes estén cada vez más capacitados y predispuestos a colaborar.

### **3.3. La arquitectura institucional para la coordinación del ciclo**

La coordinación de los ciclos de los planes de acción de acuerdo con las pautas de la OGP configura un importante modelo de articulación horizontal, diagonal y vertical en ámbitos donde la colaboración es crucial. Por ahora, este énfasis en la articulación se centra en el modo en que se realiza la coordinación de los planes. No pareciera existir aún un énfasis semejante en el modo en que se articulan los compromisos, que queda librado a las iniciativas de cada país.

Este modelo de articulación en el área de coordinación, sumamente endeble en la primera etapa del ciclo —primeros planes de acción—, aparece reforzado en el avance hacia el segundo plan.

En la actualidad, si bien el sector tecnológico continúa presente por propio derecho, en muchos casos, la coordinación del ciclo comenzó a

---

<sup>7</sup> Más adelante, describiremos este cuerpo coordinador multisectorial en algunos países de la Región: la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay.

situarse en áreas centrales de la Presidencia, en espacios de confluencia de varios ministerios, en órganos multisectoriales de Transparencia, en organismos creados al efecto, entre otras variantes. Este cambio es importante, sobre todo, si está institucionalizado por leyes o decretos.

Asimismo, la OGP está incentivando una representación pluriinstitucional lo más completa posible. Ello significa sumarle a la coordinación del ciclo otros actores del Ejecutivo nacional, así como actores de los demás poderes y niveles de gobierno.

Al respecto, debería evitarse la simplificación de aplicar sin reservas lógicas de compromisos propios de las funciones de los poderes ejecutivos cuando se trata del Legislativo o el Judicial; lo mismo sucede con el nivel subnacional. Si bien hay temas transversales, como los de transparencia, acceso a la información o rendición de cuentas, otros son específicos y deben tratarse y gestionarse en su particularidad.

En el caso del Poder Legislativo, los compromisos deberán referirse a la incorporación ciudadana a actividades legislativas; en el caso del Poder Judicial, deberán relacionarse con la participación ciudadanía en la administración de justicia y la comprensión de sus derechos referidos a la función judicial. En cuanto al nivel subnacional, los temas para incluir estarán determinados por las funciones sobre las que se formulan los compromisos, que son diferentes a los del nivel nacional, y también deberá existir una distinción entre funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Todo esto se relaciona con la cuestión central de la presencia de otros poderes y niveles del Estado en los planes de acción.

En cuanto a las formas, no es conveniente que estos otros poderes o jurisdicciones se encorseten en el plan de acción del Poder Ejecutivo de una manera confusa, lo que refuerza la presencia presidencialista o contrae compromisos que no están en condiciones de cumplir. Lo más atinado sería articular formas de coordinación donde puedan visualizarse claramente los compromisos asumidos por cada uno de estos poderes y niveles estatales.

### 3.4. Algunas experiencias de coordinación y de convocatoria

Con el propósito de explorar cómo han ido evolucionando estos procesos articuladores en la coordinación del ciclo, se analizarán las experiencias nacionales de la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay. Para ello, se necesitó recurrir a fuentes de información diversas para cada país; se relevó la perspectiva de las OSC y, en otros, la de alguna autoridad del organismo coordinador. Si bien la fuente principal de la información han sido entrevistas o conferencias, también se utilizó la sección explicativa del ciclo en planes de acción, el contenido del segundo plan, las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes. Cabe aclarar que varios de estos países, el Brasil, México y el Uruguay, han dictado su tercer plan. Sin embargo, al no aplicarse esta circunstancia al 100 % de la muestra, se decidió analizar la parte del ciclo alcanzada por los seis países en su conjunto, esto es, hasta el segundo plan.

#### *Argentina*

La Argentina ingresó en la OGP en noviembre de 2012 y presentó su primer plan al año siguiente<sup>8</sup>. Hasta el nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2015, la estructura que albergó el espacio de coordinación del ciclo Gobierno Abierto constituyó por sí misma una interesante experiencia de colaboración horizontal. Se trataba de la Agenda Digital Argentina, integrada por múltiples grupos. Estos espacios de gestión de conocimiento y de colaboración transversal voluntaria existen desde hace tiempo a través de formas que se reconocen como Comunidad de Práctica (CoP) y redes<sup>9</sup>. Su origen puede encontrarse en la crisis de

---

<sup>8</sup> Fuentes personales: La autora participó activamente en el ciclo, desde el inicio de la conformación del Grupo de Trabajo Gobierno Abierto hasta abril de 2015. Asistió a casi todas las reuniones y estuvo al tanto o participó en toda su producción.

<sup>9</sup> Una Comunidad de Práctica (CoP) es aquella que está constituida por un grupo de pares con el propósito común de trabajar conjuntamente para compartir la información, construir conocimiento, desarrollar sus pericias y resolver problemas concretos en esa línea. Se caracterizan por la voluntad de sus miembros de participar y generar una interacción

2001 (Kaufman, 2005); en ese entonces, respondían al nombre de Foro de Responsables Informáticos. Si bien el foco siempre había estado puesto en lo digital, la aparición del grupo Gobierno Abierto cambió la composición y los objetivos más tradicionales. También se incorporaron grupos, como el Grupo de Gestión Documental, compuesto ya no solo por informáticos, sino también por bibliotecarios y archivistas<sup>10</sup>.

Esa fue la usina del primer plan. El problema es que esta experiencia se realizó en el ámbito de gestión tecnológica de la Secretaría de Gestión Pública, responsable de gobierno electrónico. Dicha usina —el Foro y, después, la Agenda Digital— careció de capacidad formal para avanzar en un armado interinstitucional y social, sin perjuicio de las conexiones obtenidas gracias al esfuerzo de sus integrantes. Así se lanzó un primer plan con iniciativas y compromisos fundamentalmente tecnológicos aunque imbuido de principios como la inclusión social o la reducción de la brecha digital. Aún desarticulado en sus propuestas, este plan permitió identificar un modelo de enfoque de gobierno abierto, como ya hemos visto. Si bien se respetaron los principios generales todavía defendidos por la OGP, la organización del primer plan estuvo connotada por medidas reivindicadas por el área de coordinación de gobierno electrónico, más las desarrolladas o comprometidas por algunos organismos que formaban parte de sus alianzas internas.

---

continúa en el desarrollo del área que comprende la práctica en cuestión. Esencialmente, sus miembros buscan el desarrollo de sus competencias en la práctica seleccionada mediante la construcción, el intercambio y la puesta en común de un repertorio de recursos. La identidad y la autonomía son esenciales en cada miembro en la definición de sí mismos con respecto a su medioambiente y a todos los miembros de la comunidad, lo que permite generar el ambiente para conductas compartidas.

En cambio, una red tiene el objetivo de habilitar la negociación mutua desde distintas especializaciones. Está formada por agentes heterogéneos, cuya actividad cognitiva es intercambiar conocimiento.

<sup>10</sup> Este proceso fue acompañado por grupos compuestos por estadígrafos e informáticos; a estos se agregaron los dedicados a la georeferenciación. También se organizó un grupo sobre salud y tecnología.

En esa etapa, hubo algún desorden en el proceso de consenso con las organizaciones invitadas. El mecanismo de consulta no estaba lo suficientemente *aceitado*. Las reuniones eran presenciales y quincenales, y se contaba con una plataforma para volcar contenidos, agenda y acuerdos. La aprobación del primer plan fue conflictiva en lo que se refiere al dictado de una ley de acceso a la información —durante ese gobierno solo existió un decreto al respecto—. Ese fue el punto más álgido entre el área y los presentes de la sociedad civil. Recién en 2016, en el gobierno del presidente Macri, se sancionó la Ley de Acceso a la Información.

Una vez finalizado este primer ciclo, en 2013, el grupo a cargo comenzó una etapa más organizada donde los actores intervinientes consensuaron una metodología de trabajo propuesta por las OSC. Se organizaron conjuntamente las siguientes mesas temáticas: Transparencia y Acceso a la Información; Justicia; Seguridad; Energía y Medioambiente; Inclusión, Políticas Sociales y Discapacidad; Innovación y Tecnologías; Infraestructura y Obras Públicas; y, finalmente, Salud y Educación. La presencia de la OGP fue determinante en este cambio.

Cada una de estas mesas debía contar con representantes de la sociedad civil y también con funcionarios con capacidad de decisión (Gobierno Abierto Argentina, 2014). De este modo, se preveía elaborar el segundo plan, que debía entregarse en junio de 2015. Nada hacía pensar en alguna circunstancia disruptiva. Sin embargo, ocurrió. La designación de un nuevo Jefe de Gabinete y el desplazamiento del punto de contacto de la OGP con la Argentina —encabezado por la coordinación del grupo Gobierno Abierto—, significó en los hechos dar por tierra con los acuerdos. Luego de un período de inactividad, y ya sobre el *deadline*, se designó una nueva coordinación que desconoció el proceso transitado, los acuerdos alcanzados, así como a muchas OSC intervinientes, e impuso otra metodología que resultó repudiada por las organizaciones entonces participantes<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La información sobre lo ocurrido es de primera fuente, ya que se ha presenciado todo este proceso en carácter de partícipe activo.

Es en esta disrupción donde la falta de institucionalidad y de centralidad política del tema muestra cuán fácilmente pueden diluirse años de trabajo y consensos. La inicial interrupción del ciclo no había sido advertida por otras autoridades políticas, y los grupos hasta ese entonces actuantes quedaron en soledad si bien la OGP estuvo al tanto de la situación.

Durante dicha interrupción, se sucedieron notas de la sociedad civil al nuevo Jefe de Gabinete, quien, además, recibió comunicaciones por parte de los organismos internacionales. También las redes sociales fueron receptoras de esta información. Finalmente, las autoridades desconocieron lo ya hecho en relación con el segundo plan y reiniciaron el proceso. Es interesante apreciar que no ha sido fácil quitarle poder a este entretrejo formado por las OSC y la OGP. Así nació el segundo plan, con pocas garantías de ser completado por los ganadores de las próximas elecciones.

Luego de la asunción del nuevo gobierno, y con el dictado de la Ley de Acceso a la Información como tema de agenda, al igual que la gestión de políticas de gobierno abierto, se tomó como base la metodología anterior, y se organizaron las siguientes mesas temáticas: Vivienda y Hábitat; Trabajar en la Argentina; Acceso a la Información; Transparencia y Datos Abiertos; Transformación Productiva; Justicia y Derechos Humanos; Ciencia, Tecnología e Innovación; Ciudadanía Saludable; y Cultura y Desarrollo (De Luca, 2016).

Además de las OSC y la ciudadanía interviniente, y considerando el orden de las mesas que acabamos de enunciar, las instituciones representantes en cada una de ellas fueron los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Justicia y Derechos Humanos; Ciencia y Tecnología; Producción; Cultura; Modernización; la Secretaría de Vivienda y Hábitat; la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Así se acordaron nueve compromisos más que completaron el segundo plan del gobierno anterior y que se sometieron a consulta pública.

La coordinación estuvo a cargo de un área del nuevo Ministerio de Modernización: la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, dependiente de la Secretaría de Innovación y Gestión Pública. Aquí se estableció la coordinación de gobierno abierto.

### *Brasil*

El Brasil es miembro cofundador de la OGP y presentó su primer plan en 2012. Si bien, en la etapa temprana del primero, se encuentran algunas iniciativas y compromisos interesantes en cuanto a coordinación y multisectorialidad, el proceso de articulación interinstitucional y social aparece muy reforzado en su tránsito al segundo. Este nuevo plan es una cristalización de coordinación de un universo cada vez más amplio de actores institucionales y sociales<sup>12</sup>.

El primer plan se desarrolló a través de consultas a los cuerpos públicos del Poder Ejecutivo Federal, las OSC y el Consejo de Transparencia Pública y Combate de la Corrupción. Este último es un cuerpo colegiado subordinado a la Oficina de Contraloría General, cuyos miembros son representativos tanto del gobierno como de la sociedad civil. El Plan incluyó acciones de los ministerios de Planificación, Presupuesto y Gestión; Ciencia y Tecnología; Educación; la Secretaría General de la Presidencia y la Contraloría General de la Unión.

El primer desafío consistió en llevar a cabo un proceso de consulta amplia a la sociedad civil sobre el plan. Esto también incluyó un debate dentro del Congreso nacional en un evento que reunió instituciones públicas, privadas y OSC. El proceso de consulta contempló también encuentros personales.

La responsabilidad institucional del ciclo la asumió el Comité Interministerial para el Gobierno Abierto (CIGA), tempranamente establecido por decreto presidencial el 15 de septiembre de 2011. En abril de 2012, se creó el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil, que reunía

---

<sup>12</sup> Fuentes documentales: primer y segundo plan, autoevaluaciones y reporte de evaluación IRM.

diez organizaciones y asistió al Grupo Ejecutivo en el desarrollo de mecanismos para mejorar la participación ciudadana en el proceso de formulación y monitoreo de la implementación de los planes de acción.

El proceso de formulación del segundo plan fue más dinámico y abarcador. En lo institucional, el CIGA reunió 18 ministerios del gobierno federal y fue coordinado por la Casa Civil de la Presidencia. El Comité también comprendió un grupo ejecutivo de siete ministerios cuya coordinación fue responsabilidad de la Oficina de la Contraloría General. Más de 80 organizaciones provenientes de todo el país fueron invitadas a participar en diálogos virtuales y encuentros presenciales.

Finalmente, el segundo plan culminó con 52 compromisos, asumidos por 19 órganos federales, basados en consultas hechas a diversas agencias del gobierno federal, la sociedad civil y empresas privadas. De los organismos públicos sectoriales, intervinieron los ministerios de Defensa, Educación, Justicia, Seguridad Social, Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Salud, Trabajo y Empleo, la Secretaría de Derechos Humanos, el Instituto de Investigación de Economía Aplicada y la Secretaría de Promoción de la Igualdad Racial. En todos estos casos, la presencia de dichos organismos respondió a políticas sectoriales que no estuvieron tan presentes en el primer plan.

El documento *Devolutiva* (Gobierno Federal, 2016) contiene las razones de aceptación o denegación de las propuestas de la sociedad civil. Además, con el propósito de asistir al gobierno y a la ciudadanía en la formulación de compromisos concretos, y de acuerdo con la organización temática pautada por la OGP, la Oficina de Contraloría General desarrolló una guía sobre cómo estructurar los compromisos para el segundo plan. Así se clarificaron los principios de gobierno abierto y las áreas de desafío; estos debían ser específicos, mensurables, posibles, relevantes y limitados en el tiempo, punto que no estaba muy claro en el primer plan.

Según la evaluación independiente IRM, el Brasil expandió su proceso de consulta durante la implementación del primer plan a través del grupo

de trabajo de la sociedad civil ya referido. Es importante resaltar también cómo los distintos niveles de gobierno están cada vez más presentes al igual que las OSC procedentes de todo el país, así como el dictado de normas para formalizar el ciclo y a sus actores responsables. Todo este proceso estuvo encuadrado en los desafíos y valores de la OGP. Esto lo diferencia claramente del primer plan, que, si bien estaba orientado según los principios de la OGP, no reflejaba tan claramente una organización temática en torno a los desafíos.

El modo en que este país ha ido avanzando es un ejemplo del privilegio de la articulación, la participación y la colaboración más allá de la coordinación del ciclo. Los compromisos asumidos en el segundo plan muestran la intencionalidad de avanzar en la mejora institucional hacia gobiernos abiertos, donde la articulación diagonal y vertical esté presente. Eso constituye un valor agregado del proceso de ese país.

### *Costa Rica*

Costa Rica se incorporó a la OGP en enero del 2012, y su primer plan data de 2013. En un principio, el Ministerio de Relaciones Exteriores se encargaba de la representación política, y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital coordinaba el plan de acción de gobierno abierto en el país. En la práctica, esto último significó que los compromisos propuestos respondieran prácticamente al marco de gobierno electrónico<sup>13</sup>.

Al igual que en otros países de la Región, el proceso de consulta a la ciudadanía en el primer plan fue insuficiente, y no existió una convocatoria adecuadamente divulgada. Si bien surgió por decisión gubernamental, entre sus compromisos, figuraba institucionalizar un espacio multisectorial. Como su cumplimiento fue dilatándose, las OSC manifestaron su disconformidad mediante protestas.

---

<sup>13</sup> La autora le agradece esta información a Susana Soto, directora de Proyectos de Abriendo Datos Costa Rica. Como en los demás casos, también se utilizaron el primer plan y las evaluaciones.

Durante 2013, las organizaciones intervinientes fundaron la Red Ciudadana por un Gobierno Abierto que continuó con el reclamo y solicitó la presencia de tres representantes de la sociedad civil en el espacio multisectorial. La participación de este sector se excluyó del borrador del decreto hasta el Encuentro Regional de las Américas de la OGP en San José de Costa Rica, en noviembre 2014, donde el gobierno se comprometió a reconsiderar la situación. Finalmente, en mayo de 2015, se dictó la norma que autoriza la representación de la sociedad civil. Así se creó la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto (CNGA), conformada por el Gobierno, la sociedad civil, las empresas privadas y las universidades públicas. Según el decreto, dicha Comisión debía estar presidida por un ministro o viceministro de la Presidencia designado al efecto, e integrada por representantes de los ministerios de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Planificación Nacional y Política Económica, Hacienda, Justicia y Paz; dos representantes de la sociedad civil; un representante del Consejo Nacional de Rectores; y un representante de las cámaras y asociaciones del sector empresarial privado. La representación de la sociedad civil sería seleccionada por el Ministerio de la Presidencia entre las organizaciones sociales vinculadas con los temas de transparencia, lucha contra la corrupción, acceso a la información pública y datos abiertos.

Abriendo Datos Costa Rica generó un sitio (<http://abriendodatoscostarica.org/yo-soy-gobierno-abierto/>) donde puede encontrarse la descripción del proceso que están llevando a cabo para recolectar insumos que ayuden a formular propuestas de compromiso en vistas al próximo plan. También cuentan con un espacio en Facebook Yo Soy Gobierno Abierto y el sitio [yosoygobiernoabierto.org](http://yosoygobiernoabierto.org) para colocar las propuestas que vayan surgiendo de los talleres presenciales y nuevas ideas que los usuarios pueden agregar en línea<sup>14</sup>.

Desde el Gobierno, el proceso es más lento. Se está consultando a las instituciones sobre qué acciones de gobierno abierto ejecutar con la finalidad de confeccionar un inventario y decidir cuáles podrían tener

---

<sup>14</sup> Abriendo Datos está realizando acciones de sensibilización y capacitación de ciudadanía y funcionarios en los temas de acceso a la información y datos abiertos para que, en el plan, se coloquen compromisos relacionados.

continuidad como compromisos en el Plan. Además, se están recogiendo inquietudes e ideas (Sancho, 2015).

Tal como podrá apreciarse, el tránsito costarricense del primer al segundo plan no ha sido tan armónico como en el caso del Brasil. La pertinencia del enfoque de gobierno abierto y la necesidad de una coordinación multisectorial institucionalizada y especial se zanjaron en el marco de una disputa entre gobierno y sociedad civil, la cual culminó con el decreto que creó la CNGA. Esta consagración normativa se logró gracias a las presiones de las organizaciones intervinientes; esto marca un rasgo característico. En cuanto a los actores incluidos, tanto las universidades públicas como las empresas privadas aparecen individualizadas separadamente del conjunto de la sociedad civil.

### *México*

Al igual que el Brasil, México es miembro cofundador de la OGP. Por tanto, su ingreso data de 2011, y su primer plan, de 2012 (Alianza Gobierno Abierto; Palacios, 2014; OGP, 2014c<sup>15</sup>). El organismo coordinador es el Secretariado Técnico Tripartita (STT), que está integrado por un representante del gobierno federal —Estrategia Digital Nacional—, un representante del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)<sup>16</sup>—organismo autónomo— y un representante de las OSC con experiencia e interés en transparencia y participación social. La presencia de Estrategia Digital Nacional connotó fuertemente el primer plan en cuanto a su encuadre en políticas referidas a gobierno electrónico.

El STT es el resultado de una revisión crítica de las OSC al primer plan en el que no se reflejaron sus propuestas. En un principio, fueron ocho las organizaciones convocadas. En las 42 reuniones realizadas en la primera etapa, participaron 210 funcionarios de 18 dependencias del gobierno

---

<sup>15</sup> Presentación de Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana e integrante el grupo de organizaciones que intervienen en el ciclo desde hace tres años respecto al caso mexicano.

<sup>16</sup> Ahora hacen referencia al INAI.

federal, además del IFAI, la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, organismo constitucionalmente autónomo. Esta última característica también la detenta el IFAI, ya que ha sido el primer organismo de su tipo con jerarquía constitucional en el mundo (OGP, 2014c).

Durante el ciclo de elaboración del segundo plan de acción (2013-2015), se consolidó una metodología de trabajo para elaborar compromisos estratégicos y de gran impacto. Estos surgieron de dos fuentes: nueve mesas de trabajo temáticas —que reunía a OSC, expertos y funcionarios relacionados—, y propuestas del gobierno federal. Cada mesa de trabajo fue dirigida por una organización responsable y dos organizaciones corresponsables.

El objetivo de estos encuentros consistió en elaborar hasta dos compromisos con viabilidad económica, técnica y financiera. Para cada mesa, se seleccionó un experto independiente reconocido en la materia específica, quien formuló el diagnóstico inicial que serviría como documento base de trabajo para funcionarios de áreas relacionadas y OSC vinculadas.

Las nueve mesas fueron las siguientes: Compras Públicas; Agenda Digital; Competencia y Fomento Económico; Política Social; Medioambiente y Cambio Climático; Infraestructura; Transparencia Presupuestaria y Fiscal; Justicia y Seguridad; y Energía e Industrias Extractivas. La concurrencia de dichas mesas totalizó 200 participantes, y su dinámica fue moderada por expertos facilitadores.

De estas mesas, surgieron 17 compromisos, a los que se agregaron ocho presentados por el gobierno federal y uno más relativo a desastres naturales —propuesto por Fondo Nacional para el Desarrollo Endógeno—. De esto modo, se totalizaron 26 compromisos.

Bohórquez (OGP, 2014c) señala que, entre los antecedentes, se encontraban espacios de colaboración preexistentes, como los del Plan Nacional de Desarrollo, donde participaban ciudadanos, OSC, grupos

temáticos y cámaras industriales. Este sirvió de insumo para fijar las prioridades temáticas atendidas por esas mesas.

En relación con los criterios organizativos aplicados en las mesas, Bohórquez (OGP, 2014c) destaca la diversidad de actores presentes en cada una de ellas, en atención a los diferentes responsables del ciclo temático en cuestión. Por ejemplo, en el caso de las industrias extractivas, era importante convocar a áreas profesionales nuevas y considerar la compleja trama institucional. De este modo, se llamó a áreas de georeferenciación de minas, desarrollo económico, ingeniería, hacienda, entre otras. Como otros, este tema excedía la capacidad y las competencias de los actores ligados a la transparencia, el acceso a la información, los datos abiertos y demás actores usuales en estos espacios. Lo mismo sucedió con la mesa de seguridad, en la cual fue necesario identificar cuáles eran los actores más atinados. Por ejemplo, respecto a los delitos, había que definir si se consideraba una etapa preventiva, si lo atendible era el proceso de consumación del delito o si se encaraban políticas relacionadas con la sanción. Este esquema tenía muy presente la complejidad para la etapa de diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

En relación con el ciclo de los compromisos, se estableció una ruta crítica que cumplir para implementar los compromisos de forma correcta. Respecto a la ampliación del espectro institucional convocado, los responsables del Plan ansían incorporar a los otros niveles de gobierno y a los demás poderes, especialmente al Poder Legislativo.

El caso de México es por demás interesante tanto por la relevancia normativa y la autonomía del IFAI —ahora INAI— en su carácter de órgano garante como por el grado en que el derecho al acceso a la información ha permeado la agenda pública. Los criterios con los que han organizado cada una de las mesas son muestra de cómo están asumiendo la complejidad temática junto con los múltiples actores que deben involucrarse. La existencia de un experto independiente le agrega una nota distintiva a este tipo de gestión del ciclo, al igual que los moderadores, dada la dificultad que implica lograr consensos.

La previsión de una ruta crítica para controlar la implementación de los compromisos fija criterios claros para cada etapa relevante del plan. Además, se plantea el desafío de ampliar el espacio de coordinación del ciclo a otros poderes. En ese sentido, México ha impulsado el grupo de trabajo Parlamentos Abiertos. También ha estimulado la incorporación de sus Estados subnacionales.

### *Panamá*

Panamá es miembro de la OGP desde el 2012, y, tal como sucedió en la mayoría de los casos en la Región, el Gobierno no consultó a la sociedad civil en la primera etapa del ciclo —primer plan—<sup>17</sup>.

El organismo que quedó a cargo del ciclo es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). Es importante considerar que tal responsabilidad se consagró en una ley específica, Ley N.º 33, de 2013, en la cual se asignan claramente competencias relativas a gobierno abierto tanto a nivel nacional como internacional.

Ante la elaboración del segundo plan, se llamó tanto a instituciones públicas como a organizaciones sociales. No ha sido una tarea fácil, ya que se enfrentaron con el desgano inicial de la ciudadanía, quizás fruto del desconocimiento de la política panameña sobre gobierno abierto.

En enero de 2015, se convocó a 12 organizaciones, entre ellas OSC, universidades, periodistas y empresas privadas. En la reunión, estuvieron presentes dos representantes de la OGP, uno de la Unidad de Apoyo y otro de la Coordinación Regional Independiente de la Sociedad Civil para América Latina. Ello ayudó a avanzar en la elaboración del Plan y

---

<sup>17</sup> Se le agradece la información a la Lic. Aída I. Martínez Mórtola, asesora legal de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional de la ANTAI. También se utilizaron como fuentes los planes y las evaluaciones.

también a designar tres o cuatro representantes sociales para escoger la metodología de ejecución.

Para marzo de 2015, la sociedad civil todavía no había podido nombrar sus representantes para iniciar el trabajo en las mesas temáticas, convocadas a través de cartas, correos electrónicos, redes sociales y otros medios de comunicación.

El 21 de abril de 2015, más de cuarenta organizaciones sociales se reunieron y discutieron los 14 temas establecidos y elaboraron 19 propuestas de compromisos para incorporar al segundo plan. Al mismo tiempo, escogieron a 19 representantes para participar de las mesas de trabajo acordadas junto con las instituciones públicas correspondientes y la ANTAI.

Finalmente, se logró conformar 7 mesas temáticas. En junio de 2015, se consensuaron 15 compromisos entre representantes de la sociedad civil y las instituciones públicas correspondientes. A su vez, otros 4 fueron propuestos por el Gobierno (ANTAI). En total, los compromisos ascendieron a 19.

Las mesas temáticas trataron las siguientes cuestiones: derecho a la información; rendición de cuentas; gestión documental; datos de gobierno abierto; elecciones; contrataciones públicas; presupuesto; carrera administrativa; declaraciones patrimoniales; conflicto de intereses; justicia; fuerzas policiales, seguridad ciudadana; ambiente; educación y cultura; y participación ciudadana. Cabe destacar la existencia de una mesa temática dedicada a la gestión documental, dado que son pocos los países de la Región que relacionan el acceso a la información con esta gestión.

El procedimiento de inserción de las entidades gubernamentales en las mesas se realizó de la siguiente manera. La ANTAI solicitó la identificación de las instituciones públicas involucradas en los temas seleccionados por la sociedad civil, y se procedió a la designación de enlaces de trabajo. Estos últimos debían participar en la revisión de cada compromiso propuesto y definir su viabilidad. Así comenzaron a trabajar conjuntamente las

instituciones y las OSC. Entre las instituciones públicas, participaron la Asamblea Nacional; la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia; la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos; la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental; la Contraloría General de la República; la Corte Suprema de Justicia; la Dirección General de Carrera Administrativa; la Dirección General de Contrataciones Públicas; el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales; los ministerios de Ambiente, Economía y Finanzas, Educación, Gobierno, Salud, Trabajo y Desarrollo Laboral y de la Presidencia; el municipio de Panamá; la Policía Nacional; la Procuraduría de la Nación; y el Tribunal Electoral. En total, fueron veintiuno los organismos que respondieron a la convocatoria de la ANTAI a fin de determinar la viabilidad de los compromisos en cuestión.

El plan de acción definitivo se dio a conocer al público el 9 de julio de 2015 a través de un evento al que concurrieron los actores participantes en el ciclo y los medios de comunicación (ANTAI, 2015).

Durante el período de implementación del segundo plan (julio 2015-julio 2017), se acordó que el cumplimiento estará sujeto a un monitoreo por parte de la sociedad civil y las instituciones públicas. Como lo determina dicho Plan, este monitoreo se hará a través de un mecanismo de diálogo permanente, por medio de una comisión integrada por instituciones públicas y representantes de la sociedad civil.

Además, se creará un sitio especial de gobierno abierto con la información y los documentos producidos: planes, autoevaluaciones y evaluaciones independientes IRM. El sitio permitirá la participación de la ciudadanía en temas de la OGP y en futuros planes de acción. También se contará con un tablero de medición para poder realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos.

## Uruguay

El Uruguay adhirió a la OGP a fines de 2011 y presentó su primer plan al año siguiente en conferencia de prensa, promovido por la Presidencia de la República, la Unidad de Acceso a la Información Pública y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC). El Plan tuvo su consagración normativa mediante un decreto dictado en agosto de 2012. Por tanto, la política uruguaya sobre gobierno abierto está institucionalizada desde el inicio, lo que no es un tema menor<sup>18</sup>.

Por resolución del Presidente, para elaborar el Plan, se conformó un grupo de trabajo integrado por representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los ministerios de Economía y Finanzas, y de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Estadística, la Unidad de Acceso a la Información Pública y la AGESIC.

Con el tiempo, se ha consagrado un nuevo modelo que contempla la ampliación de dicho grupo de trabajo mediante la incorporación de gobiernos departamentales, sociedad civil y academia. A tales efectos, el Consejo Directivo Honorario de la AGESIC convocó formalmente a un representante de la Licenciatura de Ciencias Políticas de la Universidad de la República, dos representantes de la sociedad civil, un representante del Congreso de Intendentes Departamentales y a un representante de la Unesco. Como puede verse, la representación multisectorial es bastante abarcadora en cuanto a niveles y tipo de actores.

La Unesco fue convocada como observadora y garante del proceso. Dado que la gestión del Plan contemplaba un mecanismo participativo, se procuró generar un modelo de proceso de elaboración. Por eso, fue importante incorporar un actor neutral, como la Unesco, para que participara en las reuniones de trabajo y tuviera un papel preponderante en el seguimiento del Plan.

---

<sup>18</sup> La información volcada se extrajo de los planes y las evaluaciones de dicho país.

Con el propósito de obtener un amplio abanico de propuestas del sector público —no necesariamente vinculados a gobierno electrónico—, se llamó a los organismos públicos involucrados en el Plan para que presentaran sus proyectos. La convocatoria a la sociedad civil se realizó por Internet.

En cuanto a la participación de este actor en el nuevo modelo aplicable al ciclo de planes de acción, se procuró limitar las opiniones generales y encauzarlas hacia temas más específicos, de manera que los ciudadanos pudieran informarse sobre iniciativas concretas y enviar aportes o sugerencias. Otra diferencia con el plan anterior es que los organismos que presentaron propuestas estuvieron dispuestos a recibir y responder los comentarios de los ciudadanos. Estas interacciones están mediadas por el grupo de trabajo que es responsable de procesar las consultas ciudadanas, evaluar su pertinencia y gestionar el envío y la posterior respuesta del organismo pertinente. La instancia es consultiva —no vinculante—, anónima —opcional—, y los referentes de cada proyecto tienen la oportunidad de integrar las eventuales sugerencias de los ciudadanos. En caso de no aceptar estos aportes, el organismo deberá explicar brevemente el porqué de la negativa. Los aportes de los ciudadanos y los comentarios de los organismos serán tenidos en cuenta para la redacción de un informe específico divulgable a través de la *web* correspondiente.

Para la elaboración del segundo plan, se realizaron mesas de diálogo entre gobierno, academia y sociedad civil (AGESIC, 2014). En 2014, se proyectaron tres mesas temáticas: Gobierno Abierto y Acceso a la Información Pública; Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico; y Transparencia, Rendición de Cuentas y Anticorrupción. Al parecer, solo funcionaron las dos primeras.

La primera mesa contó con representantes de 7 organizaciones del gobierno, 8 de las OSC y 3 del sector académico. La sociedad civil presentó 27 propuestas, de las cuales once se transformaron en metas y 6 en compromisos.

La segunda mesa contó con representantes de 12 organismos del Gobierno, seis de las OSC, 4 del sector académico y la CUTI en representación de empresas. La sociedad civil presentó 36 propuestas, de las cuales 14 se transformaron en metas y 5 en compromisos. Con el resto de las propuestas, el grupo de trabajo desarrollará un conjunto de actividades para propiciar acuerdos entre los diferentes actores. Todos estos procesos se están enriqueciendo a través de consultas públicas.

De la experiencia uruguaya, puede destacarse la relevancia de contar con apoyo político desde el inicio, al punto de institucionalizar el espacio de gestión a través de un decreto presidencial. A ello se agrega la peculiaridad de haber consagrado el primer plan a través del dictado de una ley.

Representada por la Licenciatura de Ciencias Políticas de la Universidad de la República, la convocatoria académica ha significado un cambio de perspectiva ya no solo centrada en las TIC, sino también en las ciencias sociales, circunstancia inexistente en los casos hasta ahora analizados. Ello se refuerza por el papel de la Unesco como observadora y garante. Seguramente, esto dará como fruto un enriquecimiento importante del enfoque de gobierno abierto (AGESIC). Hasta la fecha, el Uruguay cuenta con un primer y un segundo plan de acción.

#### **4. Algunas conclusiones**

A través del análisis realizado, se ha podido verificar que los desafíos y valores recientes de la OGP se han volcado a restringir y ordenar los temas que abarcar. Por el contrario, los primeros planes de acción se enfocaron más en necesidades nacionales y regionales, que marcaron tendencias diferenciadas e inundaron así el concepto de gobierno abierto de múltiples acepciones, a veces, impropias. A pesar de esa dispersión, debe valorarse la riqueza asociada a algunas singularidades temáticas de la Región o de sus países integrantes, que delinearon un perfil particular frente a miradas globales únicas.

El ordenamiento temático de la OGP permitió gestionar los procesos y el conocimiento de una manera más organizada. Como ya se ha visto, esta alianza ahora procura paliar los efectos de la omisión de las singularidades; sin embargo, queda un largo camino por recorrer. Un ejemplo de las dificultades que sortear es la hegemonía del idioma inglés en las comunicaciones y publicaciones a pesar de que América Latina y el Caribe es la región con más países miembro de la OGP. Si bien el español no está totalmente ausente, su uso carece de la envergadura merecida por semejante masa crítica de países hispanoparlantes.

No obstante, debe reconocerse que el universo que abarcan los planes es aún minúsculo dentro de los países: ninguno los representa realmente. Es probable que, en cada país, existan iniciativas que —por distintos motivos— no están contempladas, ya sea porque no surgen del gobierno federal, porque provienen de fuerzas *no amigas* de los responsables de la coordinación, o porque sus impulsores desconocen que sus iniciativas pueden enmarcarse en gobierno abierto. De hecho, es formalmente difícil incluirlas al no haber mecanismos claros de parte de la OGP para responsabilizar a aquellos actores que no pertenecen al Poder Ejecutivo Nacional.

El panorama de participación incompleta no es alentador. Más allá del dinamismo que puedan exhibir los actores comprometidos, correspondería tomar plena conciencia de la exigua significación del universo convocado por el enfoque de gobierno abierto, dado que ello condiciona drásticamente la calidad y la representatividad de los planes de acción de cada país.

Para explicar la *parcialidad* de los compromisos en un plan, utilizaremos un ejemplo ficticio, confeccionado con base en las experiencias relevadas. Así, puede imaginarse el órgano coordinador y las OSC de un determinado país centrados en valores *transversales* —transparencia, acceso a la información, lucha contra la corrupción, etc.— a los que se sumarían otras organizaciones dedicadas a cuestiones específicas, tales como la reinserción laboral de despedidos en el sector productivo, la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos, la mejor asistencia de

enfermos crónicos, la mitigación de la violencia de género o la seguridad vial. Se adicionarían otras dedicadas a cuestiones más amplias, tales como la prevención sanitaria o el cuidado del medioambiente. Esta diversidad de temas e intereses, trabajados en mesas temáticas, serían abordados desde los principios y valores de la OGP. Si los compromisos requeridos por dichas OSC logran su validación en una contraparte institucional, podría encontrarse que, en lo que hace a lo temático, especialmente traducible en el desafío de *mejoras de servicios*, el plan de acción termine constituyendo un rompecabezas con muchas piezas faltantes desde una visión integradora. Podría ocurrir que, desde las instancias institucionales, el gobierno formule compromisos más interrelacionados, pero estos podrían cuestionarse desde los intereses restringidos de cada OSC. Raramente, los compromisos más integrables y sistémicos surgen de estas interacciones, salvo que las instituciones tengan un alto grado de articulación y que su liderazgo sea plenamente reconocido por todos los sectores sociales intervinientes —que no suele ocurrir—.

Es evidente que los compromisos emergentes de los referidos procesos no pueden reflejar lo que la sociedad civil espera ni lo que el país puede impulsar en sus diferentes componentes. Sin embargo, sin perjuicio de sus grandes limitaciones, resulta esperanzador el dinamismo manifiesto en un proceso que recién comienza a funcionar.

Se suma a esta fragmentación la falta de referencias —con excepción parcial del Brasil y México— a la necesidad de aumentar las competencias para una apertura paulatina dentro de los Estados. Acompañado de creciente estandarización, articulación y prácticas de colaboración, esto es lo que puede garantizar que la gestión de la participación no produzca fatiga por el desorden en las iniciativas, que los datos abiertos respondan a la demanda ciudadana y que haya funcionarios y políticos calificados para gestionar realmente la apertura. Mientras no se atienda el funcionamiento estructural del sistema, sino los rituales participativos de las OSC, se obtendrán listas de iniciativas fragmentarias y ninguna problematización ni propuesta integradora para impulsar los cambios culturales hacia una auténtica apertura de los actores actuantes.

Aún dentro del estado de situación delineado, y con base en los casos concretos relevados, es posible detectar cambios significativos en el ciclo del proceso que va del primer plan al segundo, en parte motorizados por la propia OGP y, especialmente, en las mejoras en el proceso de consulta ciudadana.

La evidencia más concreta de voluntad política para avanzar hacia el gobierno abierto se manifiesta, en términos generales, en la existencia de normativa que legitima los planes de acción, institucionaliza al órgano responsable y lo ubica en posiciones jerárquicas que viabilizan la transversalidad interinstitucional de poderes y de jurisdicciones políticas. Si se incluyen en este proceso mesas sectoriales convocadas por las propias OSC, cabe esperar un paulatino enriquecimiento de los planes al menguar la hegemonía tecnológica —con predominio del gobierno electrónico— y aumentar el peso de las políticas sustantivas.

De acuerdo con el análisis de los casos, la trayectoria hacia una mayor institucionalización puede apreciarse en la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay, mientras que la multisectorialidad y la diversidad de perspectivas se aprecian fundamentalmente en México y el Brasil.

Dentro del conjunto seleccionado, la Argentina está logrando signos de institucionalización verificable en la formalización de una estructura institucional que garantiza un espacio transversal interinstitucional jerarquizado capaz de mantenerse más allá de los cambios circunstanciales de funcionarios. Sin embargo, la coordinación creada no goza de la jerarquía y la autonomía que puede reconocerse en los otros casos.

Fuera de ello, en este último ejemplo, es interesante ver cómo la OGP se ha ido instalando como una referencia global y nacional. Aún cuando se supone que la voluntad política a favor de políticas de gobierno abierto se encontraba ausente en el período previo al cambio de gobierno, el ciclo de los planes se ha tenido que mantener. En este último sentido, la OGP ha apoyado el tránsito del primer al segundo plan de una manera muy activa impulsando una participación creciente de las OSC en cada ciclo. Ello redundará en una restricción de temas y valores para privilegiar,

pero, al mismo tiempo, facilita el despliegue del empoderamiento de las organizaciones. Tal intervención es clara en los casos incluidos.

Se han detectado cuestiones puntuales en los países analizados. Una se refiere al tipo de actores convocados —y que aparecen formalmente mencionados en la normativa—. Tal es el caso de las universidades y del sector privado. En Costa Rica, el sector académico integra la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto (CNGA), y queda claro que debe estar representado por alguien designado por el Consejo Nacional de Rectores. Otro es el caso del Uruguay, donde el grupo de trabajo debe integrarse con un representante de la Licenciatura de Ciencias Políticas de la Universidad de la República. Esta presencia académica puede agregar miradas integradoras aún ausentes en los planes.

Otro tema interesante es la inclusión de expertos observadores, que garantizan las reuniones de trabajo y el seguimiento de sus resultados. Una situación específica es la de la Unesco en el Uruguay. También se destaca el mecanismo mexicano de convocatoria de expertos en facilitación de diálogo para las mesas temáticas, al que se le agrega el grado de madurez y complejidad alcanzado en la gestión de las mesas sectoriales en cuanto a la consideración de las diversas políticas que deben desplegarse ante cada tema, junto a la problematización del seguimiento del ciclo respecto a cada compromiso.

Finalmente, cabe señalar que dicho seguimiento comienza a ser una cuestión atendida en muchas experiencias, lo que sugiere una mayor madurez del proceso de gestión del ciclo.

## **Referencias bibliográficas**

Abriendo Datos Costa Rica [en línea]. Disponible en <<https://abriendodatoscostarica.org/yo-soy-gobierno-abierto/>> [Consulta: 30 de enero de 2017].

AGESIC. «Plande Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016» [en línea].

- Disponible en <<http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3801/1/agesic/plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-2014-2016.html>> [Consulta: 2 de marzo de 2016].
- (2014). «Otras voces, otros ámbitos: Mesas de diálogo de Gobierno Abierto» [en línea]. Disponible en <<http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3785/1/agesic/otras-voce-otros-ambitos:-mesas-de-dialogo-de-gobierno-abierto.html>> [Consulta: 19 de diciembre de 2014].
- ANTAI (2015). «ANTAI presenta el Plan de Acción 2015-1017 de la Alianza para un Gobierno Abierto» [en línea]. Disponible en <http://www.antai.gob.pa/antai-presenta-el-plan-de-accion-2015-1017-de-la-alianza-Para-un-gobierno-abierto/> [Consulta: 3 de diciembre de 2015].
- De Luca, A. (2016). «Lanzamiento de la consulta pública de las #MesasOGP». En *Gobierno Abierto Argentina* [en línea]. Disponible en <<https://ogpargentina.wordpress.com/>> [Consulta: 19 de diciembre de 2016].
- Gobierno Abierto Argentina (2014). «Última reunión quincenal del 2014» [en línea]. Disponible en <<https://ogpargentina.wordpress.com/2014/12/18/ultima-reunion-quincenal-del-2014/>> [Consulta: 19 de diciembre de 2015].
- Kaufman, E. (2014). «Los senderos del gobierno abierto. Análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de acción». En Kaufman, E. y O. Oszlak. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. OEA-RED GEALC-IDRC [en línea]. Disponible en <<http://www.redgealc.net/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/contenido/5951/es/>> [Consulta: 20 de noviembre de 2014].
- (2005). «Comunidades de práctica y back office incremental: el gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: La experiencia del Foro Informático argentino» [en línea]. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 18 al 21 de octubre, Santiago, Chile. Disponible en <<http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/kaufman2005.pdf>> [Consulta: 4 de febrero de 2010].

- López, R. (2013). «Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas». Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Montevideo, República Oriental del Uruguay.
- OGP. «Acerca del IRM» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/acerca-del-irm>> [Consulta: 2 de marzo de 2016].
- «Resources» [en línea]. Disponible en <[http://www.opengovpartnership.org/topics?f\[0\]=type%3Awebinar](http://www.opengovpartnership.org/topics?f[0]=type%3Awebinar)> [Consulta: 2 de marzo de 2016].
  - «The OGP Explorer» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/explorer/irm-assessed-data.html>> [Consulta: 21 de julio de 2016].
  - (2015). *Open Government Partnership (OGP). Criteria & Standards Subcommittee Meeting Minutes Open Government Hub, Washington, D.C, USA, March 9-10, 2015* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Minutes%20-209-10%20March%20Meeting.docx>> [Consulta: 30 de junio de 2015].
  - (2014). «National Action Plan Review Tool - Pilot» [en línea]. Disponible en <<http://www.ogphub.org/napreview-pilot/>> y <[http://www.ogphub.org/wp-content/uploads/2014/03/NAPReview-pilot\\_v4.1a.pdf](http://www.ogphub.org/wp-content/uploads/2014/03/NAPReview-pilot_v4.1a.pdf)> [Consulta: 22 de enero de 2015].
  - (2014a). *Four-Year Strategy 2015-2018* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/4YearAP-Online.pdf>> [Consulta: 15 de abril de 2015].
  - (2014b). *Policy on Upholding the Values and Principles of OGP, as articulated in the Open Government Declaration* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/dataset/response-policy-page-documents/resource/9e2aef1b-6cf3-4ef0-809e-00e99002f4fe>> [Consulta: 29 de marzo 2015].
  - (2014c). «Webinar: co-creación del Plan de Acción y Consultas en el marco de AGA» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/webinar-co-creaci%C3%B3n-de-plan>>

- de-acci%C3%B3n-y-consultas-en-el-marco-de-aga> [Consulta: 19 de diciembre de 2014].
- Oszlak, O. (2014). «Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública». En Kaufman, E. y O. Oszlak. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. OEA-RED GEALC-IDRC [en línea]. Disponible en <<http://www.redgealc.net/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/contenido/5951/es/>> [Consulta: 20 de noviembre de 2014].
- Palacios, P. (2014). «Presenta México 26 compromisos para avanzar en la construcción de un México abierto». En *Transparencia mexicana* [en línea]. Disponible en <<http://www.tm.org.mx/presenta-mexico-26-compromisos-para-avanzar-en-la-construccion-de-un-mexico-abierto/>> [Consulta: 20 de septiembre de 2016].
- Ramírez-Alujas, A. y N. Dassen (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe* [en línea]. Disponible en <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6400/ICS%20TN%20Vientos%20de%20cambio.pdf?sequence=1>> [Consulta: 3 de noviembre de 2015].
- Sancho, M. (2015). «Costa Rica tiene mucho que corregir en Plan de Acción para un Gobierno Abierto». En *crhoy.com* [en línea]. Disponible en <<http://www.crhoy.com/archivo/costa-rica-tiene-mucho-que-corregir-en-plan-de-accion-para-un-gobierno-abierto/>> [Consulta: 20 de septiembre de 2016].
- Yo Soy Gobierno Abierto [en línea]. Disponible en <[yosoygobiernoabierto.org](http://yosoygobiernoabierto.org)> [Consulta: 30 de enero de 2017].

## Bibliografía de consulta por país

### *Argentina*

- República Argentina. *Plan de Acción de la República Argentina. Abril 2013* [en línea]. Disponible en <[http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy\\_files/country\\_action\\_plans/Plan%20](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/Plan%20)

de%20Accio%CC%81n%20ARGENTINA.pdf> [Consulta: 15 de junio de 2013].

República Argentina. *II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017* [en línea]. Disponible en <[http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina\\_NAP2\\_V.2.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_NAP2_V.2.pdf)> [Consulta: 4 de enero de 2017].

República Argentina (2015). «Progress report» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/argentina/irm>> [Consulta: 30 de junio de 2015].

República Argentina (2014). *Informe Final de Autoevaluación* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/argentina/self-assessment/informe-de-autoevaluacion-2014>> [Consulta: 2 de noviembre de 2014].

## Brasil

República Federativa del Brasil. *Primer Plan de Acción Nacional 2012-2013* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>> [Consulta: 1 de agosto de 2015].

República Federativa del Brasil. *Segundo Plan de Acción Nacional* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].

República Federativa del Brasil. «Autoevaluaciones» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/assessment>> [Consulta: 20 de julio de 2016].

República Federativa del Brasil. *Reporte de evaluación IRM: 2013-2014* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/progress-report/report>> [Consulta: 20 de julio de 2016].

República Federativa del Brasil. Gobierno Federal. (2016). *Devolutiva Relatório Final de Autoavaliação 2.º Plano de Ação Brasileiro*. En «Parceria para Governo Aberto» [en línea]. Disponible en <[http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/devolutiva-balanco-final-2o\\_pan.pdf](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/devolutiva-balanco-final-2o_pan.pdf)> [Consulta: 1 de diciembre de 2016].

### *Costa Rica*

- Costa Rica. *Primer Plan de Acción (2013-2014)* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica/action-plan>>
- Costa Rica. «Autoevaluación» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica/self-assessment/self-assessment-espanol>> [Consulta: 20 de julio de 2016]
- Costa Rica. «Informe de evaluación IRM 2013-2014» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica/progress-report/2013-2014-informe-de-avance-costa-rica>> [Consulta: 20 de julio de 2016].

### *México*

- México. «Autoevaluaciones» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/assessment>> [Consulta: 20 de julio de 2016].
- México. «Planes de acción» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/action-plan>> [Consulta: 20 de julio de 2016].
- México (2013). «Evaluación independiente IRM» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/irm>> [Consulta: 20 de julio de 2016].

### *Panamá*

- Panamá. «Documentos 2015-2017» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/panama/action-plan>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].
- Panamá. «Documentos de autoevaluación» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/panama/assessment>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].

Panamá (2015). «Evaluación independiente IRM» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/panama/progress-report/2013-2014-informe-de-avance-panam%C3%A1>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].

### *Uruguay*

República Oriental del Uruguay. «Autoevaluación» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/uruguay/assessment>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].

República Oriental del Uruguay. «Planes de acción» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/uruguay/action-plan>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].

República Oriental del Uruguay (2014). «Evaluación independiente IRM» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/uruguay/irm>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].

# La implementación de una política pública compleja. Los desafíos institucionales del ordenamiento territorial en Mendoza\*

Por *Marcela Ballabio\*\** y *Malena Lucía Reyes\*\*\**

## Resumen

El presente estudio se propone analizar la etapa de implementación de la política de Ordenamiento Territorial (OT) en la provincia de Mendoza a partir de la sanción de la Ley N.º 8051, de 2009. Evidenciamos algunas dificultades entre lo normado y lo ejecutado por los organismos que rigen dicha política: inconsistencias teórico-metodológicas en el proceso de planificación; baja capacidad de coordinación y establecimiento de prioridades; alta dependencia del Poder Ejecutivo; duplicación de tareas y funciones por parte de las estructuras institucionales; retraso en la adopción de la política y discontinua participación de actores afectados en la implementación, entre las observaciones más relevantes.

## Palabras clave

Mendoza – política pública – ordenamiento territorial – planificación.

---

\* El presente artículo se encuentra realizado en el marco del Proyecto Bianual 2013-2015 Código 06/F334: «La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del Ordenamiento Territorial en Mendoza a partir de 2009», del Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

\*\* Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Codirectora del Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII-UNCuyo). Correo electrónico: <marchuba@hotmail.com>.

\*\*\* Becaria interna doctoral en Temas Estratégicos del CONICET e investigadora del CEII-UNCuyo. Correo electrónico: <malenaluciareyes@gmail.com>.

## **Abstract**

The present study intends to analyze the stage of implementation of the land use planning policy in the province of Mendoza after the enactment of Law No. 8051, of 2009. We show some difficulties between the normalized and the executed by the organisms Which govern this policy: theoretical and methodological inconsistencies in the planning process; Poor coordination and priority setting; High dependence on the Executive Branch; Duplication of tasks and functions by institutional structures; Delay in adopting the policy and discontinuous participation of affected actors in the implementation, among the most relevant observations.

## **Key words**

Mendoza - public policy - land use planning - planning.

## **1. Introducción**

La innovación implica llevar a la práctica nuevas ideas para obtener un nuevo producto, proceso o servicio. A su vez, debe suponer una novedad para el individuo, la organización o la sociedad que la adopta, que puede ser total o parcial, absoluta o relativa, dependiendo de si la idea aparece realmente por primera vez. Por lo tanto, presupone generar, desarrollar o adaptar una idea nueva que debe transformarse en una realidad tangible y que conlleva nuevos comportamientos y prácticas, así como nuevas posibilidades y oportunidades (Ballart, 2001).

El Ordenamiento Territorial (en adelante, OT) como política pública no resulta algo novedoso en el mundo. En el caso de América Latina, se ha venido desarrollando de manera heterogénea por más de treinta años. Tal como recapitula Ángel Massiris Cabeza (2012), las políticas de ordenamiento en la Región pueden agruparse en tres enfoques. Países como la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y Puerto Rico han optado por el enfoque de planificación física con énfasis urbanístico o municipal. En El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, el Paraguay, el Perú, el Uruguay, ha prevalecido el enfoque de planificación física

focalizado en lo ambiental, en cuanto al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres. En México y Chile, domina el enfoque de planificación socioeconómica centrado en lo urbano o regional, referido a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos. Otros países, como Bolivia, el Ecuador, Nicaragua y Venezuela, se encuentran redefiniendo su enfoque en función de nuevos modelos de desarrollo alejados de los postulados neoliberales. Son los casos del modelo del «buen vivir» boliviano, el «vivir bien» ecuatoriano, el «poder ciudadano» nicaragüense y el «socialismo del siglo XXI» que impulsa Venezuela.

Según el autor, el estado actual de las políticas de OT en América Latina presenta cierta debilidad normativa cuando se toma como indicador su fundamento legal. Por ejemplo, mientras que, en el Uruguay, Colombia, El Salvador, Honduras y Cuba, existen leyes nacionales específicas sobre la materia, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, el soporte del ordenamiento es la misma Constitución política. Sin embargo, para que pueda operar, requiere desarrollos legales que aún no existen. En el Perú, Nicaragua y Guatemala, solo existen proyectos de ley. Finalmente, en la Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y México, se observan leyes específicas en ámbitos subnacionales. En el caso argentino, son las provincias las que han ido estableciendo sus normas en ausencia de leyes nacionales, la provincia de Mendoza es un ejemplo de ello.

Retomando la lógica de la innovación, entendemos que, a pesar de que la novedad no sea absoluta en el sentido de uso originario, es necesario que la idea sea nueva en sentido objetivo. «Es suficiente que sea percibida como nueva por el grupo de referencia o unidad de adopción para poder ser caracterizada como innovación» (Ballart, 2001: 19).

## **1.1. La Ley de Ordenamiento Territorial como innovación**

En mayo de 2009, la Legislatura de Mendoza sancionó la Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Aunque la política de OT no se

inició con la sanción de la ley —ya que existieron varios proyectos anteriores—la nueva norma le dio un especial impulso (Guardamagna y Cueto, 2015).

El texto de la ley tiene una estructura normativa interna compleja, minuciosa por la diversidad de cuestiones que aborda e implica la generación de instituciones innovadoras en la materia. Específicamente, para esta política, el impulso innovador radica en la creación de tres instituciones: el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (en adelante, CEPED), el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, CPOT) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, APOT). Las primeras dos son órganos colegiados, y la última, un organismo técnico; en su conjunto, cambian la forma tradicional de implementación de una política vinculada a la lógica ministerial.

Dicha lógica de innovación institucional se aproxima más a la experiencia europea, donde la política de ordenamiento se fundamenta en normas específicas junto con una organización institucional de ministerios o incluso consejos de ordenamiento —o comisiones—, que están por encima de los primeros. Esto le da un valor muy importante al ordenamiento en el conjunto de las políticas públicas de estos países (Massiris Cabeza, 2012). Al respecto, Berón, Padilla Rodríguez y Rapali sostienen:

La norma es innovadora, porque incluye nuevos instrumentos de Ordenamiento Territorial (evaluación de Impacto Territorial) y perfeccionamiento de los existentes (evaluación de Impacto Ambiental), así como la creación de nuevas estructuras de gestión, como lo son la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) y el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT). Estos instrumentos pueden contribuir al ordenamiento urbano, puesto que serán aplicados a las intervenciones que se realicen en toda la provincia y deberán seguir las directrices de los planes que se establezcan (2013: 105).

De igual modo, el concepto de innovación está estrechamente vinculado con el cambio, ya que facilita la adaptación de los individuos y las organizaciones a los cambios que experimentan las sociedades contemporáneas para salvar los problemas profundos y complejos que las aquejan (Gopalakrishnan y Damanpour, 1997). En este caso, el ordenamiento territorial busca responder a los nuevos desafíos en materia de planificación. En respuesta a estos cambios, la innovación puede analizarse como proceso o resultado.

La innovación como proceso consta de distintas fases, congruentes con el ciclo de políticas públicas, cuyo inicio implica la definición de una idea o problema. La política de OT en Mendoza se ha caracterizado por ser un proceso innovador desde la fase de formulación hasta la actual, de implementación. Una de las características de la innovación es la amplia incorporación de sectores, como el académico, el científico-técnico y la sociedad civil, que han participado activamente en las etapas de diseño de norma, diagnósticos y propuestas.

No obstante, la innovación también puede considerarse resultado final de un proceso. La política de OT en la Provincia se encuentra en su instancia de implementación con dificultades para concretar los instrumentos específicos que estipula la ley —principalmente, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, PPOT)—. Si bien no puede hablarse de un proceso acabado, el resultado concreto es innovador: la Ley N.º 8051 constituye un elemento clave de la política aunque no ha sido la única política pública al respecto (Subirats, 2008).

## **2. Desarrollo institucional durante la implementación de la política de ordenamiento territorial**

Tradicionalmente, los académicos interesados en políticas públicas solían dirigir su atención a la manera en que estas se elaboraban. En los últimos treinta años, se han comenzado a preocupar por determinar si estas realmente logran lo que se espera de ellas.

A fin de ofrecer un marco de referencia para comprender los distanciamientos entre la intención legislativa original y la implementación de la política, Martín Rein y Francine Rabinovitz (1993) se posicionan en una perspectiva amplia sobre la manera en la que esta última opera. Entienden *implementación* como una declaración de las preferencias del gobierno, mediada por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas. Asimismo, señalan que deben tenerse en cuenta tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: 1) el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa; 2) el imperativo racional-burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales; y 3) el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia.

En este sentido, hasta el momento de la implementación de la política de OT, se suscitaron el primer y el tercer imperativo, ya que, al no haberse sancionado el PPOT —que contiene instrumentos concretos para la acción, como directrices, lineamientos y programas—, la tecnoburocracia no ha tenido que aplicar la racionalidad instrumental.

Por su parte, Eugene Bardach (1977) ofrece una perspectiva ligeramente diferente al enfocar su atención en los obstáculos que puede enfrentar el programa por tener que ordenar toda una multitud de elementos necesarios para la realización de los objetivos normativos. «El proceso de implementación debe concebirse como una serie de juegos en los que participan numerosos actores semiautónomos, y en los que cada uno de esos actores se esfuerza por proteger sus intereses y obtener acceso a los elementos del programa que están bajo el control de otros» (Sabatier y Mazmanian, 1993: 326). Todos estos juegos se suceden en medio de una gran incertidumbre y responden a la idea de que lo que se haga debe ser de alguna manera congruente con el mandato legal.

El proceso de implementación de la política de OT estuvo signado por la convergencia de múltiples y diversos actores. En este sentido, en su artículo 3, Inciso f, el texto de la norma establece como objetivo general

impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y deferencias (Ley N.º 8051).

Finalmente, Donald van Meter y Carl van Horn (1993) ofrecen un modelo sistémico del proceso, incluyendo varios factores que condicionan el desempeño de la política. Entre ellos, destacamos 1) los criterios que rigen las políticas y los recursos; 2) las condiciones económicas; 3) las características de las agencias encargadas de la implementación; 4) la comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación; 5) los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas; y 6) las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación. Este marco conceptual nos permite focalizar nuestra investigación sobre lo acontecido durante el proceso de implementación por los distintos organismos encargados del OT para la provincia de Mendoza a partir de la sanción de la ley.

Nos interesa asociar el interés por el proceso en la implementación de la política de OT con el interés por los efectos de las instituciones en los resultados, es decir, cómo están organizadas las instituciones atinentes al OT en Mendoza a partir de lo estipulado por la Ley N.º 8051, en vistas a evaluar cómo han sido tomadas las decisiones colectivas para responder a lo previsto normativamente, a la problemática socioterritorial y cuánto se aleja de lo prescripto.

## 2. 1. Los criterios que rigen las políticas y los recursos

Implementar una política pública «incluye la puesta en marcha de complejos mecanismos institucionales, administrativos, financieros y operativos que se articulan en una verdadera y cuantiosa trama» (Subirats, 2008: 71). Como ya hemos señalado, el texto de la ley tiene una estructura normativa interna compleja que prevé la creación del CEPED, el CPOT y la APOT. En el espíritu de la norma, se contempló organizar e implementar la política quebrando la lógica ministerial a través del trabajo en consenso, con instancias colegiadas, descentralizadas y, fundamentalmente, con la participación ciudadana.

El artículo 8 de la Ley N.º 8051 establece la creación del CEPED para asistir al Poder Ejecutivo provincial en la coordinación del Plan Estratégico de Desarrollo. Este deberá elaborarse teniendo en cuenta los mecanismos que aseguren una amplia participación social. Estará integrado por intendentes municipales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Superintendente General de Irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria y exgobernadores de la Provincia. Además, lo integrarán representantes del sector científico-técnico, de universidades locales y Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSC) cuyos estatutos propendan al bien común general. Por invitación del Poder Ejecutivo, lo integrarán autoridades nacionales con asiento en Mendoza. El artículo 3 del Decreto Reglamentario N.º 1535/2009 detalla las funciones y competencias del CEPED:

Validar la metodología de formulación, seguimiento, evaluación y revisión; realizar observaciones y sugerencias al contenido; realizar un informe anual sobre el seguimiento de la ejecución, y la evaluación de su impacto; opinar sobre la necesidad y oportunidad de realizar una revisión; informar a las organizaciones y sectores que representan sus integrantes y promover la participación social.

De igual modo, en su artículo 39, la ley estipula que la autoridad de aplicación en el ámbito provincial será la Secretaría de Medio Ambiente. Le corresponde a esta definir los objetivos esenciales del ordenamiento territorial y adoptar las decisiones finales en la materia; los municipios serán la autoridad de aplicación en sus territorios:

La Secretaría de Medio Ambiente o el organismo que, en el futuro, la reemplace y los municipios serán autoridad de aplicación de esta ley en sus respectivas jurisdicciones, correspondiéndoles definir los objetivos esenciales del Ordenamiento Territorial en el ámbito de su competencia, perfeccionar la articulación territorial dentro de la Provincia impulsando y fomentando la coordinación entre el Estado provincial y los municipios en el trazado de las políticas de desarrollo territorial, garantizando la participación de los ciudadanos y de las organizaciones intermedias mediante la información, la preservación del derecho de iniciativa y propiciando la solución concertada de diferencias y conflicto.

Para el cumplimiento de tales funciones, se crearon el CPOT y la APOT. Estos organismos implican un trabajo continuo de coordinación entre instituciones. En su artículo 40, la ley establece que el CPOT estará constituido por un representante idóneo de cada uno de los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, del Departamento General de Irrigación, de cada uno de los municipios y de las organizaciones de usuarios por cuenca hidrográfica, y cinco representantes tanto del sector científico-técnico de la Provincia como de universidades e instituciones académicas, y de OSC cuyos estatutos tengan relación con la materia.

Asimismo, estipula que, para funcionar, cada una de las instituciones debe firmar un documento, donde se designe un representante titular y un suplente. Ninguno de los integrantes del Consejo percibirá retribución alguna por el desempeño de sus funciones. Este artículo también señala que los miembros deben comprometerse a participar periódica y activamente de las reuniones y emitir opinión por medio de dictámenes debidamente fundados.

Respecto a su funcionamiento, es necesario un *quorum* mínimo para emitir dictámenes que se formarán con la asistencia de los representantes directamente vinculados con el asunto en trámite más tres delegados institucionales y los representantes de los municipios involucrados.

### Cuadro 1. Funciones del CPOT

1. Dictaminar los informes finales de los proyectos, programas o planes de Ordenamiento Territorial provincial, elaborados por la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, y elevarlos a la Secretaría de Medio Ambiente.
2. Dictaminar los procedimientos de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial.
3. Proponer temas e identificar problemas o conflictos territoriales sobre los cuales se deba intervenir para mejorar la organización territorial.
4. Aprobar los informes de auditoría y establecer las recomendaciones respectivas.
5. Proponer directivas e instrucciones de Ordenamiento Territorial para reparticiones y organismos públicos provinciales y municipales.
6. Los organismos e instituciones integrantes del CPOT emitirán dictamen obligatorio en los procedimientos de planificación.
7. Recomendar anualmente al Poder Ejecutivo el presupuesto de gastos necesarios para la adecuada ejecución de la presente ley.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del artículo 40 de la Ley N.º 8051

Por su parte, el artículo 41 crea la APOT como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo provincial, que estará integrado por un comité ejecutivo compuesto por un presidente y seis vocales —posteriormente, ampliado a siete—. El cargo

de Presidente surgirá de una terna de personas —propuesta por el CPOT— que deberán contar con antecedentes técnicos y profesionales en la materia. El Poder Ejecutivo elegirá el postulante que elevará al Senado para el acuerdo.

El Presidente permanecerá cinco años en sus funciones y no puede ser reelegido en el período siguiente. Los vocales serán designados de la siguiente manera: uno por el Poder Ejecutivo, tres a propuesta del sector científico-técnico y universidades, y dos por los municipios integrantes del CPOT. Sus cargos tendrán jerarquía directiva, y deliberarán en forma colegiada (Ley N.º 8051, artículo 41).

Los miembros del Comité Ejecutivo serán responsables personal y solidariamente por los actos de este, salvo constancia en acta de su voto en desacuerdo. La Agencia deberá contar con equipos técnicos organizados por el Comité Ejecutivo. Previa consulta con el CPOT, la Secretaría de Medio Ambiente establecerá los procedimientos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de la APOT (Ley N.º 8051, artículo 41).

### **Cuadro 2. Funciones de la APOT**

1. Elaborar los proyectos de los planes de Ordenamiento Territorial.
2. Proponer medidas concretas para coordinar la elaboración, revisión y propuestas de modificación de los PPOT, programas, proyectos y someterlos a la consideración del CPOT.
3. Introducirá en este proceso la evaluación ambiental estratégica de planes y programas.
4. Promover la participación social y ciudadana en los términos de esta ley.
5. Procurar una activa participación de los organismos científicos y académicos en capacitación y asesoramiento, en formulación y evaluación de propuestas de programas y proyectos, como también en monitoreo y control de los procesos.

<p>6. Elaborar su propio reglamento interno, su programación y memoria anual de actividades para ponerlos a consideración del Consejo.</p>
<p>7. Proponer medidas para coordinar las políticas y prácticas catastrales con los Planes de Ordenamiento Territorial y los programas que se refieran a desarrollo urbano y rural, y a asentamientos humanos.</p>
<p>8. Promover la formulación, ejecución, financiamiento y control de la ejecución de programas y proyectos enmarcados en los planes provinciales de Ordenamiento Territorial.</p>
<p>9. Proponer, controlar y establecer procedimientos de controles cruzados para hacer más transparentes las decisiones, sumar los controles internos realizados por los organismos de la administración centralizada, controles externos por parte de la Legislatura, los organismos autárquicos, los concejos deliberantes, la comunidad académica y científica, y las OSC.</p>
<p>10. Proponer a través del organismo que determine la reglamentación las sanciones y las medidas de seguridad que correspondan, así como aplicar las medidas y los procedimientos coactivos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.</p>
<p>11. Definir y proponer cursos de acción en el corto, mediano y largo plazo conforme a las pautas establecidas en los planes de Ordenamiento Territorial.</p>
<p>12. Diseñar en acuerdo con los organismos integrantes del CPOT y poner en marcha el Sistema de Información Territorial.</p>
<p>13. Llevar el registro de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial a nivel provincial y municipal, de planes sectoriales u otro tipo de planes con incidencia en el territorio.</p>

14. Vigilar el cumplimiento de esta ley y demás ordenamientos de la materia y ejercer las demás atribuciones que le otorgue la presente ley u otros ordenamientos legales.
15. Informar al CPOT sobre la congruencia de los planes sectoriales y los planes de Ordenamiento Territorial municipal con el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, sin menoscabo de las competencias de los municipios, sugiriendo las adecuaciones necesarias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del artículo 40 de la Ley N.º 8051

A modo conclusivo de este apartado, solo resta destacar la rigidez de la norma en el establecimiento de las funciones de los organismos encargados del OT, que, como criterios, son fuertes condicionantes para regir la implementación de la política.

## **2.2. Las condiciones económicas**

Uno de los ítems más importantes para analizar las condiciones económicas de cualquier política pública es la asignación presupuestaria. En el artículo 52 de la norma, se estipula que el Poder Ejecutivo deberá realizar una afectación específica correspondiente al 1% del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, sin perjuicio de las partidas que se presupuesten anualmente para el funcionamiento y la aplicación de la ley.

Estos recursos específicos deben destinarse al financiamiento de la elaboración y la ejecución de programas y proyectos municipales que promuevan el desarrollo territorial y se encuentren comprendidos dentro de las políticas y estrategias establecidas por el ordenamiento territorial provincial; así como también para costear los procedimientos de las auditorías de impacto territorial y audiencias públicas y desarrollar actividades científicas y tecnológicas que profundicen el conocimiento sobre el territorio, especificadas en los planes de OT.

En contraposición a lo previsto por la normativa, de la lectura del Acta N.º 5 del CPOT, observamos que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (en adelante, SAYDS) le entregó por única vez a los municipios la suma de \$200 000 a fin de fortalecer las respectivas áreas de OT. De igual modo, comprobamos que no se ha realizado ningún tipo de especificación ni se han definido los criterios para la utilización de dichos fondos, por lo que concluimos que cada municipio utilizó dicha partida presupuestaria de modo discrecional (CPOT, 2012).

Tres años después de la sanción de la Ley de OT, el Poder Legislativo sancionó la Ley N.º 8399 (Decreto Reglamentario N.º 110/2012), una ampliación del artículo 52 de la Ley N.º 8051. Aquí se estableció que los recursos específicos también se abocarán a financiar infraestructura, equipamiento, personal, locaciones de servicios, bienes y servicios corrientes necesarios para el normal funcionamiento de la APOT.

Por su parte, la Ley N.º 8051 también crea un fondo de afectación especial destinado al fortalecimiento institucional de aquellos organismos con incidencia directa en OT: «Los fondos provenientes de afectación específica establecidos por la presente ley, deberán constituir un Fondo Especial administrado por la Autoridad de Aplicación y distribuido en acuerdo con las municipalidades conforme a los porcentajes de coparticipación municipal» (Ley N.º 8051, artículo 53). En 2013, dicho fondo representaba el 0,13% del total asignado a la de la SAYDS (Universidad Nacional de Cuyo, 2013) que ascendía a \$ 26 millones, distribuidos en \$ 8 millones para la administración de la APOT y personal técnico de la SAYDS asignado a OT, y \$ 18 millones a distribuirse hacia los municipios (Dalla Torre, 2014).

Siguiendo diagnóstico del subsistema político-institucional, evidenciamos que, para 2013, la SAYDS, autoridad de aplicación, contó con \$ 16354770 como recurso presupuestario para fortalecer sus capacidades técnicas de planificación, control y manejo de la información territorial. Dicha asignación presupuestaria representaba solo el 0,641% del gasto público provincial.

Otro aspecto relevante en torno a las condiciones económicas que hacen a la política de OT y a sus instituciones emana del artículo 40 de la Ley. Este establece que los miembros del CPOT no percibirán retribución alguna por el desempeño de sus funciones. Por el contrario, si bien la ley no hace referencia a este tópico, los cargos de la APOT son remunerados, así lo especifica el artículo 23 del Decreto Reglamentario N.º 1795/2010: «La Secretaría de Medio Ambiente tramitará ante el Ministerio de Hacienda las modificaciones presupuestarias necesarias para la creación de los cargos del Comité Ejecutivo de la APOT, los que tendrán jerarquía directiva y los demás cargos previstos en el presente decreto».

A su vez, el artículo 20 del Decreto crea la estructura de funcionamiento de la APOT que comprende un Comité Ejecutivo que será asistido por una Secretaría Administrativa y por una Secretaría Técnica. Siguiendo lo establecido por este reglamento, los cargos del equipo técnico también son remunerados, y se prevé que la Secretaría de Medio Ambiente convoque públicamente la selección de profesionales para conformar el Equipo Técnico Multidisciplinario de la APOT (Decreto Reglamentario N.º 1795/2010, artículo 21).

No obstante, en el Acta N.º 3 del CPOT (2012), quedó estipulado que, al encontrarse en vigencia el Decreto N.º 1/2012 del gobernador Francisco Pérez, que limita las contrataciones de la administración provincial, estos cargos serán reasignados con personal de otras áreas, sobre todo aquellos que manejen aspectos legales y los vinculados al Sistema de Información Ambiental Territorial (en adelante, SIAT). Ante estas limitaciones presupuestarias y en vistas de alcanzar la concreción del PPOT, el sector científico-técnico, junto con el Gobierno de la Provincia, se presentó a una financiación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica mediante Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID). En 2009, se aprobó dicho proyecto y, a partir de 2012, comenzaron a trabajar en conjunto para la formulación del Plan.

Subirats (2009) menciona diez tipos de recursos de política: derecho, personal, fuerza, información, organización, consenso, apoyo político, tiempo, infraestructura y dinero o recurso económico. En lo que respecta

a las condiciones económicas, entendemos que la norma previó en su texto la asignación presupuestaria para afrontar la política de ordenamiento territorial y usos del suelo, lo que significa que uno de los recursos más importantes para la implementación se encontraba, *en teoría*, asegurado. De igual modo, al determinarse un porcentaje del Impuesto a los Ingresos Brutos, se asegura la anualidad de dicho recurso, por lo que la SAyDS dispuso anualmente del presupuesto para encarar las tareas referentes al OT, aunque no existen registros que aseguren si la imputación del gasto se hizo en su totalidad para los fines previstos por la norma.

### **2.3. Características de las agencias encargadas de la implementación**

«La brecha es nada más ni nada menos que la distancia que, con frecuencia, se abre entre lo que enuncia una política en una norma, en un plan o simplemente en un documento y lo que en realidad finalmente se termina ejecutando» (Grindle, 2009: 38).

Para poder identificar el grado de la brecha en la implementación entre lo que estipulaba la Ley N.º 8051 y lo que, finalmente, realizaron los organismos previstos por esta norma, debemos señalar, en primera instancia, que la política de OT se ha venido gestionado específicamente por dos de los organismos que hemos desarrollado en el presente documento, el CPOT y la APOT, ambos en la órbita de la Secretaría de Ambiente. Para el caso del CEPED, entendemos que no es oportuno en este trabajo realizar un análisis de su funcionamiento, ya que se creó específicamente para la elaboración del documento Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030 y que, una vez aprobado —23 de diciembre de 2010—, no ha seguido funcionando.

Los estudios de política pública que se enfocan en las dificultades emergentes en el proceso de implementación sostienen que, a fin de reducir la brecha, es necesario incorporar al análisis el tema de la factibilidad de la implementación desde la etapa de diseño de la política.

Es fundamental incorporar a los implementadores y gestores en esa fase temprana del proceso, porque son los que tienen el conocimiento y la experiencia operativa de cómo podría afectar la ejecución de la política y pueden darle realismo a la implementación (Grindle, 2009).

En el caso de la provincia de Mendoza, dicha recomendación no se tuvo en cuenta, dado que, si bien el proceso de formulación de la ley se caracterizó por ser participativo e inclusivo de muchos actores: sociedad civil, sectores científico, profesional y académico, etc., careció de una lógica política. Esto llevó a equiparar la política de ordenamiento territorial con la Ley de Ordenamiento Territorial. Este error conceptual podría haberse evitado si, en el proceso de elaboración de la normativa, hubieran participado más funcionarios y administradores públicos, que conocen y manejan la lógica de la formulación y la implementación de políticas. Este tipo de funcionarios entienden que la política pública es un fenómeno complejo compuesto de diversas etapas y recursos, donde la normativa es un elemento clave —pero no el único— de la política pública.

En consecuencia, la carencia de este tipo de administradores en el proceso de implementación trajo aparejado una norma caracterizada por su rigidez, extensión y complejidad, aspectos que alcanzaron también tanto al CPOT como a la APOT, principalmente en lo que concierne a las funciones y competencias.

Para el caso del CPOT, la brecha en la implementación estuvo signada por las siete funciones estipuladas por la Ley N.º 8051 a las cuales debió abocarse. Este Consejo debía dictaminar sobre proyectos, programas o planes de OT; sobre los procedimientos de la APOT y de los procedimientos de planificación, así como también recomendar al Poder Ejecutivo sobre el presupuesto de gastos y proponer temas, problemas, directivas e instrucciones de ordenamiento territorial. El problema de la brecha es mucho más complejo y hasta complicado cuando el valor legal y formal de la política es muy fuerte y rígido, lo que le quita flexibilidad a su ejecución (Grindle, 2009).

Muestras de estas afirmaciones pueden observarse a través la lectura de las Actas de funcionamiento del CPOT. Aquí se evidencia que el Consejo comenzó a sesionar el 28 de agosto de 2011 y mantuvo reuniones periódicas en las que se abordaron algunos temas relacionados al OT. Sin embargo, no se abocaron a lo específicamente estipulado por la norma, dado que, si bien esta enunciaba las competencias del organismo, no estipulaba el cómo ni la metodología para su funcionamiento.

Al no existir, desde el inicio, el reglamento del CPOT, en diversas oportunidades, los Consejeros manifestaron no tener claro cuáles eran las funciones y los tiempos exigidos por la Ley para su quehacer. De este modo, los representantes del Consejo han ido respondiendo sistemáticamente al orden del día impuesto por el Presidente y la Secretaría Técnica, ambos dependientes de la SAyDS. Dicho reglamento finalmente se aprobó 18 meses después de la sesión inaugural en marzo de 2013. Asimismo, en este contexto, se evidencia que, en las primeras sesiones, los consejeros se dedicaron casi exclusivamente a la puesta en marcha, organización administrativa del CPOT, fijación de cronograma y lugar de reuniones.

La iniciativa consiste en establecer las sesiones ordinarias en un día establecido con anticipación para evitar la superposición de actividades. Se propone el primer martes de los meses pares, desde febrero hasta diciembre inclusive. Además, se prevé rotar la sede de las sesiones ordinarias entre las regiones Norte, Sur, Este y Centro, sucesivamente en ese orden (CPOT, 2011: 4).

A pesar de las especificaciones consensuadas y votadas por los consejeros, las siguientes sesiones ocurrieron en la ciudad de Mendoza, sin rotar por la Provincia y tampoco se cumplió la periodicidad establecida. Como dato de color, la sesión siguiente (Acta N.º 3) se realizó en la Enoteca de las Artes del Centro de Congresos y Exposiciones —ubicada en la calle Peltier 600, ciudad de Mendoza— el jueves 8 de marzo de 2012, mes impar y jueves. En definitiva, la secuencia de la implementación genera

un proceso endogámico que lleva cada vez más a centrarse en cuestiones internas de la organización y a olvidar la dinámica del problema de política para el cual se crearon los órganos de la ley como el CPOT.

De igual modo, también se observa que, en algunas oportunidades, las reuniones del Consejo estuvieron abocadas a trabajar sobre problemáticas o funciones no previstas por la norma. En el Acta N.º 5, observamos que se procede a la firma de una Carta de Intención entre el Gobierno de la Provincia, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y el INTA para el Ordenamiento Territorial rural. Este tipo de convenios, específicos para solo un sector del territorio —rural—, contradice los principios de la ley que establecen una forma de trabajo sistémica e integral para trabajar el territorio provincial y su ordenamiento territorial como un todo:

Crear, desarrollar y mantener un modelo de gestión sistémico, centrado en la visión integral de la Provincia y los municipios adaptados a los procesos y avances tecnológicos, a los comportamientos competitivos de la economía, a la situación social, y a la valoración estratégica de los recursos y del conocimiento [...] Promover el desarrollo territorial equitativo y sostenible de la Provincia, de las áreas urbanas, rurales y naturales, en el oasis y las zonas no irrigadas de las distintas cuencas hidrográficas y regiones existentes. (Ley N.º 8051, artículos 1 y 3, incisos c y a, respectivamente).

El número de representantes es también una brecha en la implementación. En el siguiente cuadro, se muestra la evolución en la composición del CPOT:

**Cuadro 3. Evolución de la composición del CPOT**

<b>Composición del CPOT</b>	<b>Ley N.º 8051</b>	<b>Decreto N.º 1795</b>	<b>Consejeros 2013</b>
<b>Ministerios y secretarías del PE</b>	15	15	15
<b>Departamento Gral. Irrigación</b>	1	1	1
<b>Municipio</b>	18	18	18
<b>Organizaciones de usuarios por cuencas hidrográficas</b>	3	3	3
<b>Sector científico-técnico</b>	5	5	8
<b>Universidades e instituciones académicas</b>	5	5	7
<b>Sociedad civil</b>	5	16	27
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>63</b>	<b>79</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N.º 8051, el Decreto N.º 1795/2010 y Actas CPOT (2012, 2013, 2014)

Si el Consejo se hubiese mantenido en consonancia con el texto de la norma, el número de representantes sería de 52 miembros en total, 34 correspondientes al ámbito público estatal y 18 representantes de la sociedad. Cabe mencionar que la ley aclara que es posible incorporar por vía reglamentaria otros organismos especializados, de colegios profesionales, organizaciones de la industria, el agro, el comercio, etc. (Ley N.º 8051, artículo 40).

En agosto de 2010, se promulgó el Decreto Reglamentario N.º 1795/2010 de la Secretaría General de la Gobernación para iniciar formalmente el proceso de formulación del Plan con la convocando del CPOT. En el artículo 3, el Decreto mantiene la misma composición para el ámbito público estatal (34), el sector científico-técnico (5), el académico (5) y los representantes por cuencas hidrográficas (3). Tal como se constata en el cuadro precedente, la única variación significativa es la representación de las OSC, que asciende a 16 y arriba a un total de 63 consejeros.

Por último, según el listado oficial de consejeros de julio de 2013, observamos que la composición del CPOT, en la práctica, aumenta a 79 representantes en total; se mantiene constante la composición para el ámbito público estatal con 34 miembros y los 3 representantes de organizaciones de usuario de riego. La variación se observa tanto para el sector científico (8), para las universidades e instituciones académicas (7), como así también para la sociedad civil (27) —11 más que los que establece el Decreto Reglamentario N.º 1795/2010—. De igual modo, producto de la revisión de las Actas, podemos constatar la dispar presencia de los representantes en las sesiones, con cifras que van con un mínimo de 34 consejeros hasta un máximo de 67. El rango de asistencia es de 33 miembros y un promedio de 40 presentes, cifras muy alejadas del total esperado por el Decreto Reglamentario (63) y por el listado de consejeros vigente a 2013 (79), lo que significa entre un 36% y un 50% menos de asistentes.

Del anterior análisis, también podemos evidenciar la heterogeneidad en la composición y la diversidad de instituciones que hacen al ordenamiento del territorio y al desarrollo sostenible. Se entiende que estas incorporaciones obedecen a la necesidad de ir adaptando la normativa a la realidad y a la coyuntura política, y privilegiar a la vez uno de los principios fundamentales que prescribe la ley: la amplia participación social, sobre la cual ampliaremos en el punto 5.

En relación con el trabajo en comisiones que forman parte del funcionamiento del CPOT, el Reglamento Interno establece que

... las comisiones *ad hoc*, sin perjuicio de las que se puedan crear, podrán establecerse sobre las siguientes competencias: a. planificación, seguimiento, y evaluación de nivel provincial; b. planificación, seguimiento, y evaluación de nivel municipal; c. educación, capacitación e investigación y desarrollo; d. participación social e información pública; e. finanzas y presupuesto; f. interpretación, reglamento; g. acreditación y designaciones (Gobierno de Mendoza. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial).

En la práctica, la brecha en la implementación quedó evidenciada en las comisiones que se crearon efectivamente en el transcurso de 2012, 2013 y 2014.

En 2012, funcionaron tres comisiones. La primera comisión, referente a municipios, implicó reuniones en cuatro zonas de la Provincia —Comisión de Valle de Uco, 29 de mayo; Comisión Zona Este, 7 de junio; Comisión Zona Sur, 12 de junio; Comisión Área Metropolitana, 7 de septiembre— para abordar problemáticas ambientales y territoriales de cada departamento, así como también para trabajar los criterios de zonificación y clasificación del territorio, a partir de los cuales el SIAT elaboraría los mapas provinciales de clasificación del territorio.

La segunda comisión se abocó a lo político-institucional y sesionó en un único encuentro, el junio de 2012, con el fin de realizar aportes a la reforma promovida desde el Poder Ejecutivo provincial, contribuciones para mejorar la calidad institucional y el funcionamiento general de las políticas públicas encargadas de gestionar e implementar la Ley de Ordenamiento Territorial.

La tercera comisión trató sobre la conservación de bienes comunes, se desarrolló según la modalidad de taller en julio y tuvo como finalidad efectuar aportes sobre esta temática a través de tres mesas de trabajo —biodiversidad, patrimonio cultural, agua-suelo-aire— para la validación técnica y territorial de las directrices del futuro plan de OT.

En 2013, se organizaron tres comisiones de trabajo. La primera se abocó al transporte y movilidad. Se realizaron dos reuniones: una para esbozar un diagnóstico y otra para efectuar aportes al PPOT según los ejes estratégicos del PED 2030. Los objetivos comunes planteados en esta comisión fueron lograr movilidad y transporte económico y ambientalmente sustentable, y garantizar la accesibilidad a los sectores de menores recursos.

La segunda comisión versó sobre tratamiento legislativo y se reunió en junio. Fue convocada a partir de un pedido formal del Colegio de Arquitectos para que emitiera su opinión mediante un despacho referido a posibles incoherencias entre los Proyectos de Ley de Catastro y Ley de Loteos respecto a la Ley N.º 8051. Este órgano decidió solicitar formalmente el estado parlamentario de ambos proyectos e informar a la Legislatura la existencia de esta Comisión abocada al tratamiento de proyectos legislativos vinculados al OT a fin de que los legisladores participen en ella e informen de cualquier otro proyecto legislativo vinculante.

A fin de abrir el proceso de selección y asignación del Presidente de la APOT, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 de la Ley N.º 8051 y el artículo 18 del Decreto N.º 1795/2013, se creó la Comisión de Presidencia. Esta comisión definió los criterios de selección de los postulantes al cargo de presidente de la APOT, realizó la convocatoria y su publicación. Cerrados los plazos para la postulación, verificó la documentación presentada por los candidatos y elevó la terna seleccionada mediante despacho al CPOT para que este realizara la votación correspondiente.

De los siete postulantes presentados, quedaron seleccionados mediante votación nominal solo tres: la Arq. Sonia Romero, la Dra. Alejandrina Videla y el Arq. Mario Valencia. Dicha terna se elevó al Poder Ejecutivo provincial para que este luego presentara ante la Legislatura la postulación de uno de ellos. Finalmente, la candidata elegida para la Presidencia de la APOT fue la Arq. Sonia Romero.

Para 2014, evidenciamos un cambio de corte cualitativo en las temáticas abordadas por las comisiones. De cara a la presentación del PPOT en

mayo, a pedido del gobernador Francisco Pérez, se constituyeron tres comisiones de trabajo específico. En primer lugar, la Comisión de Contenidos del Plan revisó y validó el trabajo realizado para la definición y construcción del modelo deseado de la Provincia, de las unidades territoriales y contenidos básicos para el PPOT establecidos por el artículo 21 de la Ley N.º 8051. En segundo lugar, la Comisión de Instrumentos del Plan se abocó al tratamiento de los instrumentos territoriales, económicos y financieros propuestos por la APOT y por el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), de la UNCuyo. En tercer lugar y a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de OT, se organizó la Comisión de Reglamento del Plan, que trabajó en la revisión de un anteproyecto de reglamento propuesto por el CIFOT y las observaciones realizadas por el Colegio de Abogados de Mendoza.

Resulta llamativo que las comisiones imprescindibles para la consecución del PPOT se hayan creado apenas dos meses antes de presentar el Plan a la Legislatura Provincial, febrero de 2014. Como hemos señalado, en 2012 y 2013, las comisiones se refirieron a temas particulares y poco sustanciales en el proceso de implementación de la política de OT, a excepción de la Comisión de Presidencia de la APOT.

La APOT se creó como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo provincial y está integrada por un Comité Ejecutivo compuesto por un presidente y siete vocales. En febrero de 2013, se realizó un acto inaugural donde se presentaron los vocales seleccionados: por el Poder Ejecutivo, Lic. Soledad Sallenave; por los municipios, el Arq. Vicente Abbate y la Arq. Erica Pulido; por el sector científico-técnico y Universidades, Mg. Franco Salvadores, Mg. José Reta y Mg. Mariana Sanmartino; y, finalmente, por el Departamento General de Irrigación, Cr. Julio Contrera.

La Presidencia de la APOT estuvo acéfala casi un año mientras se realizaba el proceso de selección estipulado por la ley: «El cargo de Presidente surgirá de una terna de personas propuesta por el CPOT, que deberán contar con antecedentes técnicos y profesionales en la materia.

El Poder Ejecutivo elegirá el postulante que elevará al H. Senado para el Acuerdo» (Ley N.º 8051, artículo 41). Cabe señalar que, si bien la normativa establece un procedimiento rígido y complejo de consenso para designar a la máxima autoridad de la Agencia, la brecha de la implementación no puede adjudicarse únicamente a esta complejidad, sino a la laxitud en los tiempos que se manejó desde la SAyDS y el CPOT para todos los aspectos de la normativa entre los cuales, el caso expuesto, resulta un ejemplo contundente.

De igual modo, es indudable que la APOT posee una enorme cantidad de funciones regulatorias y de control sobre el proceso de OT. Sin embargo, su jerarquía institucional es limitada (Dalla Torre, 2014). Esta característica se advirtió en el diagnóstico institucional: «La magnitud de las competencias de la Agencia es enorme; la jerarquía institucional, relativa o débil, y su gestión debe enmarcarse en una administración pública totalmente fragmentada, con una cultura de aislamiento y falta de comunicación profundas y enraizadas» (Universidad Nacional de Cuyo, 2013: 35).

Tal como sostiene Dalla Torre (2014), la Agencia no cuenta con las capacidades estatales para generar una gestión integral y articulada en la cual la planificación y las acciones sobre el territorio se realicen de manera consensuada y participativa entre las distintas estructuras operantes en el territorio. El autor sostiene que la APOT debe desarrollar competencias y capacidades para apuntar a transformarse en un organismo supremo que detente el poder de policía en lo referente al territorio, característica distintiva e innovadora de esta ley. De igual modo, coincidimos en que estas debilidades institucionales pueden generar una brecha insoslayable entre lo planificado en el diseño de la política territorial y su implementación.

A modo de cierre, entendemos que estas falencias detectadas en la implementación se deben también a una problemática más general que se relaciona con las instituciones y la cultura en la que están insertas. Tal como señala Putnam (1997), las instituciones necesitan insertarse en

una cultura determinada como contexto para ser eficaces, pero, a la vez, contribuyen o pueden contribuir a crear la cultura que puedan sostenerlas y hacerlas eficaces. En definitiva, el desafío que se les presenta tanto al CPOT como a la APOT es el de funcionar de manera innovadora en un contexto poco habituado a este tipo de prácticas interministeriales, interdisciplinarias e interjurisdiccionales.

## **2. 4. La comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación**

A través de su sitio *web*, el CPOT difunde sus actividades (<http://ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/cpot/>). Para ello, la página cuenta con seis secciones: Creación, Misión, Comisiones año 2012, 2013, 2014 y Funciones. Hasta marzo de 2016, también figuraba un resumen de las actas de reuniones tanto ordinarias como extraordinarias, algunas de ellas podían descargarse en formato PDF. En las secciones Creación, Misión y Funciones, se reproduce el texto de la ley que se refiere a este organismo, mientras que, en la sección Comisiones, se describe sucintamente el trabajo realizado. Lo que se exhibe en este sitio *web* indica que la comunicación hacia el público en general, en relación con el quehacer del Consejo resulta parcial, deficiente y fragmentada.

De la lectura de las *Actas de sesiones* del CPOT (2012, 2013, 2014), desde el inicio de las actividades, se desprende cierto grado de malestar entre los participantes, debido al modo en que circulan documentos, informes, resoluciones, etc. Los frecuentes reclamos de los consejeros, plasmados en las Actas, se centran en las demoras para recibir el material, el escaso tiempo para su lectura y análisis, y, en algunas oportunidades, muchos de ellos se quejan de no haber recibido los insumos necesarios para concurrir a las sesiones de modo informado.

Hago el reclamo de tener disponible toda la información utilizada, así como el documento final, yo he reclamado en numerosas oportunidades tener acceso

a la información que se va trabajando... Me siento desinformada, yo quiero leer, informarme... no me llega... Como consejeros y, como decía usted, queremos llegar estudiados; mi voluntad de estudiar o leer está, lo que no está es la información. ¿A quién se puede pedir esa información? Lo mismo en relación a las comisiones *ad hoc* donde se expone solo una breve reseña de lo que está hablando de lo que se está tratando... Si tenemos que tomar decisiones, que se nos baje información... Lo que termina pasando es que venimos acá, se nos manda, y no sabemos que tenemos que hacer. Lo que pedimos es que se baje información (CPOT, 2014 Acta N.º13 y I Sesión Extraordinaria 23 de mayo de 2013).

En respuesta a los continuos reclamos de los consejeros, el secretario de Ambiente, Marcos Zandomeni, se comprometió a subir la documentación solicitada a la *web* de la Secretaría de Ambiente: «Se va hacer en la página de Ambiente y allí se colgará toda la información en la web del SIAT y de la Agencia... donde van a estar colgados todos los *paper*, toda la información para evitar el tráfico electrónico los vamos a remitir a la página» (I Sesión Extraordinaria, 2013: 9). A pesar de las promesas y de los reiterados reclamos, la información prometida no se encuentra disponible en la página.

Por su parte, desde su creación a la fecha, la APOT utiliza como medio de comunicación la *web* de la Secretaría de Ambiente ([www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/apot](http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/apot)), en la cual se despliegan tres secciones: Marco Jurídico, Marco Institucional y Avances de Gestión. En la primera, se encuentra publicada la Ley N.º 8051 y sus leyes modificatorias: Ley N.º 8081 y Ley N.º 8399. En la segunda, figuran la misión, las funciones y el organigrama. En la tercera, se plasman notas de prensa sin figurar dictámenes, informes, ni actas que den sustento legal a las funciones previstas por la ley. En definitiva, evidenciamos que la información que se brinda es incompleta, segmentada y no permite un seguimiento real de los avances en la elaboración del Plan y demás funciones de la APOT.

Párrafo aparte debemos dedicarle al SIAT, creado por el artículo 31 de la Ley N.º8051:

La Autoridad de Aplicación Provincial organizará en coordinación con sus organismos integrantes un Sistema de Información ambiental de acceso público y gratuito, destinado a recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y su dinámica, para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial y para publicar la información referente a todas sus actuaciones.

En las Actas N.º 2, 3, 4 y 5 del CPOT, se hace mención a la creación, el dictado de talleres y algunos avances en la implementación de dicho sistema. El fin principal del SIAT es constituirse en una red interinstitucional de información ambiental y territorial, incluyendo a los sectores público, científico y a OSC. No obstante, en la instancia en que se encuentra, resulta solo un sitio web ([www.siat.mendoza.gov.ar](http://www.siat.mendoza.gov.ar)), con mapas para descargar en donde figuran las secciones Datos Geoespaciales y Mapas en las que se visualiza la cartografía confeccionada sobre distintas temáticas atinentes al OT.

Una de las mayores dificultades atinentes a la información se produce entre las agencias encargadas de la implementación. Tal como sostiene Grindle, «cuanto más extenso es el periodo de implementación, mayor seguimiento administrativo se requerirá, y, en el caso de múltiples niveles de gobierno involucrados, mayor coordinación, liderazgo y habilidad de gestión hará falta» (2009: 42).

La escasa información que brindan quebranta dos de los incisos expuestos en los artículos 3 y 4 de la Ley N.º 8051, incisos f y j, respectivamente, en los cuales se insta a

impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y deferencias.

Generar los mecanismos de información, concientización y educación sobre los alcances del Ordenamiento Territorial como herramienta para el desarrollo sostenible, dirigidos al conocimiento público y a los distintos actores sociales involucrados, como insumo para la toma de decisiones fundamentales en la gestión territorial.

Dado que el Consejo tiene como función dictaminar los procedimientos y los informes finales de los proyectos, programas o planes de OT provincial, elaborados por la Agencia, la comunicación debiera ser fluida y a través de canales institucionales para garantizar el correcto acceso a la información producida por los organismos. En definitiva, la evidente informalidad con la que se ha tratado la información —envío por correo electrónico— puso en detrimento la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso de implementación de la política. De este modo, concluimos que ambos organismos presentan deficiencias en la comunicación de los estándares de la política y entre las agencias encargadas de la implementación.

## 2.5. Los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas

Las políticas que requieren largas cadenas de acciones y muchos tipos de actores son más difíciles de ejecutar que otras (Grindle, 2009). Uno de los incisos previstos en los objetivos específicos de la norma promueve el fortalecimiento del «desarrollo sustentable del territorio, priorizando las acciones provinciales, municipales y sectoriales que garanticen la participación social en cada una de las fases del proceso para asegurar la gobernabilidad del mismo... el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado» (Ley N.º 8051, artículo 4, inciso a).

Los tres órganos mencionados en el presente trabajo —CEPED, CPOT y APOT— contemplan en su conformación la participación de distintos tipos de actores en la búsqueda de incentivar la aceptación de las decisiones políticas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. En el caso del CEPED, se materializa en el texto de la ley, el cual determina que «lo integrarán los representantes del sector de ciencia y técnica, de universidades locales y organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos propendan al bien común general...» (Ley N.º 8051, artículo 8). Asimismo, en el artículo 3 del Decreto Reglamentario N.º 1535/2009, donde se refiere a la composición de dicho Consejo, se enfatiza que debe «garantizar la amplia y adecuada participación de representantes de los sectores empresario, de trabajadores, de colegios profesionales, de organizaciones sociales y de los distintos cultos religiosos». En la práctica, tal como se constata en la sección Biblioteca de la *web* de Secretaría de Ambiente, donde se encuentran los documentos del PED, se evidencia una amplia participación en el proceso de su elaboración.

Tal como señalamos, el CPOT se caracteriza por una heterogénea composición. La cantidad de representantes provenientes de diversos sectores de la sociedad es una particularidad en este tipo de órganos consultivos, donde se busca aceptación de las decisiones políticas para la toma de decisiones. A modo de ejemplo, a fin de incentivar la aceptación de esta compleja política pública, observamos la asistencia

de plurales organizaciones, tales como INTA; SEGEMAR; Universidad de Cuyo; Universidad de Mendoza; Universidad del Aconcgua; Universidad de Congreso; INCHIHUSA; Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Martín; UCIM; Colegio de Arquitectos; Colegio de Agrimensura; Movimiento Independiente de Músicos Mendocinos; Red Argentina del Paisaje; Colectivo por el Derecho de Habitar; IDITS; IDR; Asociaciones e Inspecciones de Cauce; Consejo Empresario Mendocino; Instituto Nacional del Agua (Acta N.º 1, Sesión Extraordinaria, marzo de 2013). Por su parte, la APOT tiene el deber de

proponer, controlar y establecer procedimientos de controles cruzados para hacer más transparentes las decisiones, sumando a los controles internos realizados por los organismos de la administración centralizada, controles externos por parte de la H. Legislatura, los organismos autárquicos, los concejos deliberantes, la comunidad académica y científica y las organizaciones de la sociedad civil (Ley N.º 8051, artículo 41, inciso i).

Como sostiene Grindle (2009), esto demuestra que el espíritu de la norma busca facilitar la implementación de la política a partir de una mirada amplia y pluralista de actores a los que se convoca por sus conocimientos y experiencia en el territorio. De esta manera, se intenta reducir la brecha entre las distintas etapas del ciclo de la política. Otro de los incentivos que contempla la ley se expresa en el capítulo 8, donde se exponen «los mecanismos para garantizar la información y la participación social» con el propósito de que los ciudadanos participen y contribuyan al cumplimiento del bien común e interactúen y sean partícipes proactivos.

Una de las formas de garantizar la participación es a través de la consulta pública, que tiene como objeto «garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte de la autoridad de aplicación... particularmente del procedimiento de EIT (Evaluación de Impacto Territorial)», el texto de la ley aclara lo siguiente:

Podrán participar en el procedimiento toda persona física o jurídica, privada o pública que invoque un interés legítimo o derecho subjetivo, simple o difuso, las Organizaciones de la Sociedad Civil cuya tarea guarde relación con la temática a tratar, reconocidas por la autoridad administrativa correspondiente, organismos o autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales, y todos los organismos de protección de intereses difusos (Ley N.º 8051, artículos 44 y 45).

La consulta pública para el PPOT se realizó en febrero de 2014 a través de la vías virtual ([www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar](http://www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar)) y presencial, en la sede de la APOT en la ciudad de Mendoza.

En este mismo sentido, se estableció la audiencia pública como otro mecanismo para promover la aceptación de las decisiones políticas en torno al OT: «Luego de la finalización de la Consulta Pública y en forma previa a resolver sobre temas que, por su significación y evaluación, tengan trascendencia permanente y general para la población de la Provincia, la Autoridad de Aplicación convocará a Audiencia Pública» (Ley N.º 8051, artículo 48).

EL Artículo 48 establece que la convocatoria deberá publicitarse en el Boletín Oficial, en la página *web* de la Secretaría de Medio Ambiente, en los diarios de alcance provincial en dos oportunidades y complementar la difusión a través de otros medios. Asimismo, la audiencia deberá realizarse en un lugar que garantice accesibilidad a través del transporte público, la mayor proximidad a la población interesada y ciertas dimensiones a efectos de facilitar la presencia de los inscriptos.

El 15 de abril de 2014, se realizó la audiencia pública en el Centro de Congresos y Exposiciones de Mendoza. El ministro Elizalde sostuvo: «... es un paso más de participación y democratización del Plan, que servirá para acercar aún más a los mendocinos al proceso de decidir entre todos la provincia que queremos». En este mismo sentido, el vocal

de la APOT, Vicente Abatte, manifestó: «Pasamos ya por la consulta pública y el trabajo en comisión del Consejo Provincial, reuniones que fueron validadas en sesión plenaria la semana pasada... Ahora el Plan va a audiencia pública para seguir escuchando a la gente» (Gobierno de Mendoza, 2014).

En la búsqueda de incentivos y consensos para promover la aceptación de las decisiones políticas, en la etapa de implementación, también se desarrollaron durante 2013 Talleres Regionales de Validación para la Construcción Colectiva del Modelo Territorial por cada subsistema, que no estaban previstos por la norma, impulsados por el Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID), de la Universidad Nacional Cuyo, junto con la APOT, para validar los diagnósticos realizados por los equipos técnicos de la Universidad, que trabajaron para redactar el documento final.

Así como hemos mencionado, los incentivos provistos para la ciudadanía en general y el sector científico-técnico, también debemos indicar los incentivos políticos que rigieron el largo proceso de implementación, en especial para la confección del Documento Final del PPOT.

El máximo referente político de la Provincia es el Gobernador, quien realiza cada 1 de mayo la apertura de sesiones de la Asamblea Legislativa. Aquí, emite un discurso en el que rinde cuentas de su gestión y anuncia su plan de gobierno para el período siguiente. De la lectura de los discursos de 2012, 2013 y 2014, podemos evidenciar cómo el Plan de Ordenamiento Territorial se ha vuelto un tema central de la agenda de gobierno y fue producto de una larga cadena de acciones y actores con incentivos diversos para alcanzar el mismo objetivo.

De esta manera, en 2012, el gobernador Francisco Pérez afirmaba:

Cumpliendo con el primer punto de mi discurso de asunción, he firmado el Decreto de Creación de la Estructura Administrativa de la Agencia de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, integrada por miembros del

sector científico, universidades, municipios y el Poder Ejecutivo provincial. La próxima semana, en la reunión del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, se presentará la metodología para realizar el Plan de Ordenamiento Territorial (Honorable Cámara de Diputados Mendoza, 2012).

Un año más tarde, sostenía:

El año pasado, en este mismo día, nos comprometíamos a generar las herramientas necesarias para que la Agencia de Ordenamiento Territorial sea una realidad. Hoy la Agencia está en funcionamiento y ya está trabajando en el Plan Provincial de Ordenamiento. Hoy me comprometo a que, antes del próximo 1 de mayo de 2014, el Plan Territorial de Mendoza será presentado ante esta Legislatura para que los representantes del pueblo la conviertan en ley. Entonces los mendocinos podremos definir de forma planificada, a través de consensos la Mendoza que deseamos para los próximos 20 años (Gobierno de Mendoza, 2013).

Finalmente, en 2014, en su último año de gestión y comprometido para la presentación del PPOT, afirmaba:

En este momento, estoy presentando a esta Legislatura el Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza. De esta manera, cumplo con el compromiso asumido hace un año en este mismo lugar. Es un plan elaborado responsablemente con las diferentes áreas del gobierno provincial, las universidades, los municipios y los distintos sectores de la sociedad civil, representados en la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y en su Consejo (Honorable Cámara de Diputados Mendoza, 2014).

Más allá de los incentivos políticos generados durante los dos gobiernos del Frente para la Victoria (Jaque 2007-2011; Pérez 2011-2015,) el Plan presentado por Francisco Pérez en 2014 aún se encuentra en discusión en la Comisión de Medio Ambiente del Senado.

Era de esperar que, en 2015, año signado por la puja electoral, no se haya logrado el consenso necesario para su tratamiento, lo que derivó en el estancamiento de la política. Hasta mayo de 2016, la nueva gestión radical no ha incorporado como un tema prioritario de agenda política la sanción del PPOT. Se evidencia que el cambio de signo político pone en riesgo la continuidad de la política de Ordenamiento Territorial tal como fue concebida en los gobiernos anteriores. A modo de ejemplo, en el discurso del 1 de mayo de 2016, el gobernador Alfredo Cornejo no mencionó siquiera el Plan. Como sostiene la presidenta de la APOT, Sonia Romero, «que la Legislatura no apruebe el plan provoca que se pierda tiempo y terrenos, se descuiden nuestras actividades económicas y siga el descontrol sobre el territorio donde hay avances sobre zonas productivas» (Tapia, 2015).

En definitiva, han existido diversos mecanismos para incentivar y promover la aceptación de las decisiones de la política de OT. Entendemos que, en relación con la participación ciudadana, se han realizado diversas acciones a fin de cumplir con los principios de la ley, aunque es una asignatura pendiente lograr un mayor grado de involucramiento ciudadano. Por su parte, los mecanismos de participación política fueron menos eficaces para lograr consensos que deriven en la aprobación legislativa del PPOT.

A continuación, se realiza el último análisis en torno al desempeño de los funcionarios políticos.

## **2.6. Las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación**

Si los implementadores se ven como solucionadores proactivos de problemas, sin atarse de manera exclusiva a las reglas, excesivamente subordinados a los superiores y a criterios coercitivos para forzar la implementación, habrá mayores probabilidades de superar los obstáculos en la implementación (Grindle, 2009). Es necesario que los funcionarios tengan cierta discrecionalidad y flexibilidad para que logren concretarse los resultados esperados de la política.

A fin de reflejar las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación, desde la voz de los secretarios de Ambiente, se exponen testimonios de sus períodos de gestión.

En el gobierno de Celso Jaque, se sucedieron dos secretarios: Guillermo Carmona (2007-2011) y Pablo Gudiño (mayo-diciembre de 2011). Luego de amplios debates, durante la gestión de Guillermo Carmona, se sancionó la Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo —publicada en el Boletín Oficial el 22 de mayo de 2009—. Meses después, el gobernador Celso Jaque firmó el primer decreto reglamentario de la ley y, ante el Secretario de Ambiente y representantes del ámbito científico-académico, reafirmó su compromiso de acompañar este proceso en la elaboración y en la implementación de la norma: «Estamos dando el primer paso para alcanzar entre los mendocinos una visión común de la provincia que queremos compartir en el futuro; para ponernos de acuerdo sobre las políticas de Estado que trasciendan una gestión de gobierno» (Mendoza Económico, 2009).

Después de firmar el decreto, el Gobernador puso en valor el compromiso del Secretario y su equipo, quienes trabajaron en conjunto con todos los sectores de la provincia para iniciar este proceso. «... es de suma importancia poder decir con orgullo que tenemos la Ley que tiene como objetivo darle previsibilidad al que invierte y al que trabaja» (Mendoza Económico, 2009).

Más allá de los grandes avances que tuvo la política de OT durante la gestión de Carmona, evaluando las dificultades encontradas, este sostenía:

Me costó como Secretario de Ambiente entre 2007 y 2011 comprender la negativa que existía en nuestro gobierno a que el área de ambiente fuera jerarquizada como ministerio y se mantuviera solo como una Secretaría cuando tenía todas las atribuciones de un ministerio pero sin el reconocimiento oficial. Si no planteé públicamente el asunto, fue porque me parecía que no faltarían los que pensarán que mi interés era que me dieran un reconocimiento como ministro. La cuestión era y es que todo lo que gira en torno a lo ambiental (tierra, agua, recursos naturales, ordenamiento territorial, cambio climático, etc.) presenta nuevos desafíos políticos y de gestión que requieren de la máxima consideración pública ya que se trata de temáticas que tienen un carácter transversal en la gestión de los gobiernos (Carmona, 2014).

En mayo de 2011, Pablo Gudiño se hizo cargo de la Secretaría de Ambiente luego de que Guillermo Carmona renunciara al cargo por las diferencias que tuvo con el PJ de cara a las elecciones de octubre. Desde el comienzo, Gudiño marcó algunas diferencias con el anterior Secretario y dijo ver con buenos ojos el proyecto minero San Jorge, uno de los temas que había generado rispideces con Carmona. Además, puso en duda la continuidad de los funcionarios heredados en la Secretaría (Diario Vox, 2011).

Durante la gestión de Gudiño, se iniciaron las reuniones del CPOT, y dicho secretario presidió las dos primeras reuniones del órgano. Al respecto, sostuvo: «Este organismo es netamente consultivo y deliberativo, y es pieza fundamental para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento» (CPOT, 2014). Cabe mencionar también que, en su mandato, comenzó a gestarse el proceso para la conformación de la APOT, que coordinará el proceso de planificación territorial.

En el gobierno de Francisco Pérez, se sucedieron dos Secretarios de Ambiente: primer lugar Marcos Zandomeni (diciembre 2011-enero 2014) y Guillermo Elizalde (febrero 2014-diciembre 2015).

Al inicio de la gestión de Zandomeni, se realizó la presentación oficial de la APOT, a su vez este Secretario presidió todas las sesiones del CPOT de 2012 y 2013. Analizando su gestión, este funcionario consideró: «... el proceso para que la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo entre en plena vigencia va por buen camino... Se están cumpliendo los pasos previstos para que así sea» (Gordillo, 2012).

No obstante, durante la presentación del Plan de Ordenamiento Territorial en mayo de 2014, el diputado nacional Guillermo Carmona criticó directamente al exsecretario de Ambiente de la Provincia, Marcos Zandomeni. «... en pocos meses, Elizalde hizo más que su antecesor en dos años... Con Zandomeni no hubo decisión política de avanzar en el Plan de Ordenamiento... En cuatro meses, se ha hecho lo que en dos años se dejó de hacer en la provincia...», señaló Carmona (2014) durante la audiencia que se llevó a cabo en el Centro de Congresos y Exposiciones, en la cual participaron más de 500 personas.

Por su parte, en respuesta a las críticas del diputado Carmona, Zandomeni admitió que uno de los obstáculos más difíciles de sortear durante su gestión, en la aplicación de la Ley N.º 8051, fue la puja de intereses sectoriales (Diario MDZ Online, 2014).

Con la asunción de Guillermo Elizalde, la Secretaría pasó a convertirse en el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales. En este contexto, el exsecretario Carmona declaró:

La creación del Ministerio salda una vieja deuda. Me alegra mucho que el Gobernador haya tomado esta decisión que habrá que acompañar con mucha política e incesante gestión ambiental... También me alegra la designación de Guillermo Elizalde. Se lo transmití antes

de que asumiera: su designación también jerarquiza al área que hoy se decide jerarquizar. No tengo dudas de que pondrá toda su experiencia y compromiso en llevar adelante una acción verdaderamente transformadora en su nuevo rol (Carmona, 2014).

A inicios de su gestión, Elizalde sostenía:

Hay que retomar con toda la energía la acción planificadora y de gestión que prevé la Ley de Ordenamiento Territorial 8051. Algunos piensan que esta ley es para Suiza. Yo digo que es una ley concebida para Mendoza y que requiere de voluntad política para ser aplicada...Es una ley que obliga a nuestros funcionarios y que desafía a los distintos sectores de la sociedad mendocina. Se van acumulando las deudas en torno al cumplimiento de esta imprescindible ley de prevención y desarrollo. Saldemos pronto las deudas, no sea que algún día de estos la naturaleza, cada vez más imprevisible y castigadora, nos la cobre sin aviso (Diario MDZ Online, 2014).

Ante los cuestionamientos sobre la demora de la aplicación de la ley, el ministro Elizalde sostuvo: «Un tema tan fundamental para la provincia no puede discutirse entre pocos... Esta ley no podía ser de pocos, por lo que se ha tomado el tiempo necesario para su debate luego vendrá el tratamiento legislativo correspondiente», (Diario MDZ Online, 2014). Fue durante la gestión de este Ministro que se realizaron las sesiones extraordinarias del CPOT y se trabajó en comisiones que culminaron en la presentación del PPOT a la Legislatura en mayo de 2014.

La política de OT encarada por cada uno de los secretarios mencionados se caracterizó por implementarse desde una mirada personalista, que, en definitiva, trajo aparejado un *ir y venir* en la toma de decisiones, que quedó atada más a temas políticos que a cuestiones estructurales atinentes al desarrollo territorial sostenible.

Como sostiene Massiris Cabeza:

Después de más de 40 años de políticas y prácticas de ordenación urbana y territorial, no se ha logrado resolver significativamente los problemas territoriales de los países latinoamericanos. Por lo que siguen vigentes inconvenientes que se expresan en ocupación y uso desordenado del espacio urbano y rural, degradación de recursos naturales, contaminación y pérdida de biodiversidad, disparidades del desarrollo regional, riesgos de la población y actividades frente a amenazas de origen natural y tecnológico. En definitiva, cada uno de estos problemas, que siguen en aumento, requiere de un compromiso y acción coordinada del ámbito político para afrontar la complejidad de la implementación de este tipo de políticas (2012: 29).

### **3. Conclusiones**

La innovación puede analizarse como un proceso que consta de distintas fases, congruente con el ciclo de políticas públicas, cuyo inicio implica definir una idea o problema. La política de ordenamiento territorial en Mendoza se ha caracterizado por ser un proceso innovador desde la fase de formulación hasta la actual, de implementación. Una de las características de la innovación es la incorporación de sectores, como el académico, el científico-técnico y la sociedad civil, que han participado activamente en las etapas de diseño de la norma, diagnósticos y propuestas para la implementación.

El texto de la ley tiene una estructura normativa interna compleja, minuciosa por la diversidad de cuestiones que aborda e implica la generación de instituciones innovadoras en la materia. Como hemos analizado, el CPOT, la APOT, en su conjunto, proponen cambiar la forma tradicional de implementación de una política vinculada a la lógica

ministerial. Dicha lógica de innovación institucional se aproxima más a la experiencia europea, con una vasta tradición en esta materia. El desafío que se les presenta a los organismos encargados del OT en Mendoza es el de funcionar de manera innovadora en un contexto poco habituado a este tipo de prácticas interministeriales, interdisciplinarias e interjurisdiccionales.

La política de OT en la Provincia se encuentra en su instancia de implementación con dificultades para la concreción de los instrumentos específicos que estipula la ley, principalmente el PPOT, que aún se encuentra para su tratamiento en la Legislatura provincial. Entendemos que el proceso de implementación se ha visto signado por la rigidez de la norma en el establecimiento de las funciones de los organismos encargados del ordenamiento territorial que, como criterios, son fuertes condicionantes para lograr la ejecución de la política.

Consideramos que la secuencia de la implementación ha generado un proceso endogámico que lleva cada vez más a centrarse en cuestiones internas de la organización y a olvidar la dinámica del problema de política para el cual fueron creados los órganos por la ley. Resulta llamativo que las comisiones imprescindibles para la consecución del PPOT se hayan creado apenas dos meses —febrero de 2014—, antes de presentar el Plan a la Legislatura provincial. Como hemos señalado, en 2012 y 2013, las comisiones se refirieron a temas particulares y poco sustanciales en el proceso de implementación de la política de OT.

De igual modo, observamos que la normativa establece un procedimiento rígido y complejo de consenso para designar a la máxima autoridad de la APOT aunque la brecha de la implementación no puede adjudicarse únicamente a esta complejidad, sino a la laxitud en los tiempos que se manejó desde la SAyDS y el CPOT para todos los aspectos de la normativa. En cuanto a la comunicación, ambos organismos presentan deficiencias en la transmisión de los estándares de la política y entre las agencias encargadas de la implementación. La información resulta parcial, deficiente y fragmentada. Específicamente, para la APOT, no figuran los dictámenes, informes y actas que den sustento a las funciones

previstas por la ley. En definitiva, evidenciamos que la información que brindan por los medios oficiales es incompleta, segmentada y no permite un seguimiento real de los avances en la elaboración del Plan y demás funciones.

Asimismo, con respecto a los mecanismos para incentivar y promover la aceptación de las decisiones de la política de OT, entendemos que, en relación con la participación ciudadana, se han realizado diversas acciones a fin de cumplir con los principios de la ley que pregona la amplia participación de los distintos sectores de la sociedad. No obstante, lograr un mayor grado de involucramiento desde la ciudadanía es una asignatura pendiente para esta política. En contraposición, los mecanismos de participación política fueron menos eficaces para lograr consensos que deriven en la aprobación legislativa del PPOT. Consideramos que la política de OT encarada por cada uno de los secretarios de Ambiente se caracterizó por ser de corte personalista, lo que en definitiva trajo aparejado un *ir y venir* en la toma de decisiones, que quedó atada más a temas políticos que a cuestiones estructurales atinentes al desarrollo territorial sostenible.

Interpretamos que estas falencias detectadas en la implementación se deben también a una problemática más general, que se relaciona con las instituciones y la cultura en la que están insertas; las instituciones necesitan insertarse en una cultura determinada como contexto para ser eficaces, pero, a la vez, contribuyen o pueden contribuir a crear la cultura que puedan sostenerlas y hacerlas eficaces. De este modo, podemos afirmar que el desarrollo institucional de la política ha sido caracterizado por baja capacidad de coordinación y de establecimiento de prioridades, con duplicación de tareas y funciones por parte del CPOT y APOT; retraso en la adopción de la política; alta dependencia de la APOT y CPOT de las decisiones de políticas tomadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y discontinua participación de actores afectados en la adopción e implementación.

## Referencias bibliográficas

- Balliart, X. (2001). *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Madrid: Editorial Díaz de Santos.
- Bardach, E. (1977). *Ocho pasos en el análisis de las políticas públicas*. México: CIDE y Miguel A. Porrúa.
- Berón, N.; C. Padilla Rodríguez y N. Rapali (2013). «Nuevo marco normativo de Ordenamiento Territorial en Mendoza: su aplicación en el Área Metropolitana». En *Bitacora*, (22).
- Carmona, G. (2014). «Sobre la creación del Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales» [en línea]. Disponible en <[http://guillermocarmona.com.ar/268sobre-la-creacion-del-ministerio-de-tierras-ambiente-y-recursos-naturales\\_entrada](http://guillermocarmona.com.ar/268sobre-la-creacion-del-ministerio-de-tierras-ambiente-y-recursos-naturales_entrada)> [Consulta: 23 de marzo 2016].
- Dalla Torre, M. (2014). «Ordenar y planificar el territorio en Estados fragmentados: Un análisis sobre las capacidades de la administración pública para implementar la política de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza». Ponencia presentada en el Congreso Pre Alas Patagonia, Sexto Foro Sur-Sur, mayo, El Calafate, Santa Cruz, República Argentina.
- Diario Vox* (2011). «Pablo Gudino asumió como titular de Ambiente en reemplazo de Carmona», 3 de mayo. Disponible en <<http://diariovox.com.ar/pablo-gudino-asumio-como-titular-de-ambiente-en-reemplazo-de-carmona>> [Consulta: 23 de mayo de 2016].
- Gobierno de Mendoza (2014). «Ordenamiento Territorial: La audiencia pública será el 15 de abril», 31 de marzo de 2014 [en línea]. Disponible en <<http://prensa.mendoza.gov.ar/ordenamiento-territorial-la-audiencia-publica-sera-el-15-de-abril/>> [Consulta: 28 de marzo de 2016].
- (2013). «Los anuncios del Gobernador punto por punto» [en línea]. Disponible en <<http://prensa.mendoza.gov.ar/los-anuncios-del-gobernador-punto-por-punto/>> [Consulta: 3 de abril de 2016].
- Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. «Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial [en línea]. Disponible en <<http://ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/apot/>> [Consulta: 9 de diciembre de 2016].

- Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. «Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial» [en línea]. Disponible en <<http://ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/cpot/>> [Consulta: 9 de diciembre de 2016].
- Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. «Sistema de Información Ambiental Territorial» [en línea]. Disponible en <[www.siat.mendoza.gov.ar](http://www.siat.mendoza.gov.ar)> [Consulta: 9 de diciembre de 2016].
- Gopalakrishnan, S. y F. Damanpour (1997). «A review of innovation research in economics, sociology and technology management». En *Omega International Journal of Management Science*, 25, (1), pp. 5-28.
- Gordillo, V. (2012). «Codazos por la demorada Ley de Ordenamiento Territorial». En *MDZ*, 13 de diciembre [en línea]. Disponible en <<http://www.mdzol.com/nota/437820-codazos-por-la-demorada-ley-de-ordenamiento-territorial/>> [Consulta: 26 de abril de 2016].
- Grindle, M. (2009). «La brecha de la implementación». En Mariñez, F. y V. Garza. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- Guardamagna, M. y W. Cueto (2015). «La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre diseño del Plan Provincial». En revista *Enfoques*, 13, (22), pp. 135-153 [en línea]. Disponible en <<http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/335>> [Consulta: 13 de abril de 2016].
- Honorable Cámara de Diputados Mendoza (2014). «Mensaje del gobernador a la Asamblea Legislativa» [en línea]. Disponible en <<http://www.hcdmza.gob.ar/web/8-ultimas-noticias/3511-1%C2%B0-de-mayo.html>> [Consulta: 3 de abril de 2016].
- (2012). «Apertura Sesiones Ordinarias 2012. Discurso de Francisco Pérez -Gobernador de Mendoza» [en línea]. Disponible en <<http://www.hcdmza.gob.ar/web/mas-noticias/2669-asamblea-legislativa-1-de-mayo.html>> [Consulta: 3 de abril de 2016].
- Massiris Cabeza, A. (2012). «Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos». En Massiris Cabeza, A.; M. A. Espinoza Rico; T. Ramirez Castañeda; P. Rincón Avellaneda; T. Sanabria Artunduaga. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Mendoza Económico (2009). «Jaque firmó el decreto de la Ley de ordenamiento territorial», 21 de julio [en línea]. Disponible en <<http://www.mendozaeconomico.com/2009/07/21/jaque-firmo-el-decreto-de-la-ley-de-ordenamiento-territorial>> [Consulta: 17 de abril de 2015].
- MDZ Online (2014). «Ordenamiento Territorial: voces a favor», 15 de abril [en línea]. Disponible en <<http://www.mdzol.com/nota/527745-ordenamiento-territorial-voce-a-favor/>> [Consulta: 15 de mayo de 2016].
- Putnam, H. (1997). *Representación y realidad*. Barcelona: Gedisa.
- Rein, M. y F. Rabinovitz (1993). «La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Sabatier, P. y D. Mazrnanian (1993). «La implementación de la política pública: un marco de análisis». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Subirats, J. (coord.) (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tapia, O. (2015). «Fuertes pérdidas por freno al ordenamiento territorial». En diario *El Sol*, 24 de abril. Disponible en <<http://www.elsol.com.ar/nota/233202>> [Consulta: 3 de abril de 2016].
- Universidad Nacional de Cuyo (2013). Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional. Proyecto de Investigación y desarrollo (PID I08-2009): Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable. Mendoza, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.
- Van Meter, D. y C. van Horn (1993). «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel A. Porrúa.

## Documentos institucionales

CPOT (2014). *Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias*.

— (2013). *Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias*.

— (2012). *Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias*.

Gobierno de Mendoza. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. *Reglamento de funcionamiento del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial* [en línea]. Disponible en <<http://ambiente.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/14/2014/10/Reglamento-CPOT.pdf>> [Consulta: 15 de mayo de 2016].

Gobierno de Mendoza (2011). *Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza 2030*. Seminario Universidad Tecnológica Nacional.

## Leyes y decretos

Provincia de Mendoza (2012). Decreto Reglamentario N.º 110/2012, Ley N.º 8399. Publicado en el B.O. el 30 de enero de 2012.

— (2010). Decreto Reglamentario N.º 1795/2010.

— (2009). Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Publicada en el B.O. el 22 de mayo de 2009.

— (2009). Decreto Reglamentario N.º 1535/2009. Publicado en el B.O. el 18 de junio de 2009.

— (2009). Ley N.º 8081, Modificación de la Ley N.º 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Publicada en el B.O. el 23 de septiembre de 2009.

## Capital social e desempenho institucional na América Latina. Brasil, Uruguai e Chile

Por *Hemerson Luiz Pase\** y *Everton Rodrigo Santos\*\**

### Resumo

Este artigo tem como objetivo principal testar a hipótese de Putnam (2000) de que o capital social (CS) impacta positivamente no bom desempenho institucional, levando a uma maior eficiência do Estado nas áreas da saúde, da educação, segurança e realização de obras. Em outras palavras, de que os níveis de solidariedade e confiança interpessoais estão positivamente relacionados à capacidade dos governos em atender e realizar as demandas da população de maneira mais satisfatória. A hipótese é testada utilizando os dados de três capitais sul americanas: Porto Alegre (Brasil), Montevideu (Uruguai) e Santiago do Chile (Chile), a partir de três *surveys* aplicados nestes países.

### Palavras-chave

Capital social – instituições – desempenho institucional – cultura política.

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo poner a prueba la hipótesis de Putnam (2000) de que el capital social (CS) tiene un impacto positivo en el buen desempeño institucional, lo que lleva a un Estado más eficiente en las áreas de salud, educación, seguridad y realización de obras. En otras

---

\* Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Correio electrónico: <hemerson.pase@gmail.com>.

\*\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale. Correio electrónico: <evertons@feevale.edu.br>.

palabras, que los niveles de solidaridad y de confianza interpersonal se relacionan positivamente con la capacidad de los gobiernos para cumplir y satisfacer las demandas de la población de una manera más satisfactoria. La hipótesis utiliza datos de tres capitales de América del Sur: Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Santiago de Chile (Chile) a partir de tres encuestas aplicadas en estos países.

## **Palabras clave**

Capital social - instituciones - desempeño institucional - cultura política.

## **Abstract**

This paper aims to test Putnam's (2000) hypothesis that social capital (CS) has a positive impact on good institutional performance, leading to a more efficient State in the areas of health, education, security and carrying out works. In other words, the levels of solidarity and interpersonal trust are positively related to the ability of governments to meet and satisfy the demands of the population in a more satisfactory way. The hypothesis uses data from three South American capitals: Porto Alegre (Brazil), Montevideo (Uruguay) and Santiago de Chile (Chile) from three surveys applied in these countries.

## **Key words**

Social capital - institutions - institutional performance - political culture.

## **1. Introdução**

Nas últimas décadas com o processo de redemocratização na América latina, assistimos a um avanço político institucional inegável no continente. De uma maneira geral, as eleições tornaram-se rotineiras e as liberdades políticas de organização e participação têm adquirido uma importância central nestas sociedades. Todavia, nem sempre estes avanços políticos institucionais significaram uma melhora efetiva das condições de vida destas populações da região. Convivendo majoritariamente com

os partidos, o parlamento, as eleições, os governantes da América Latina têm-se deparado com uma demanda crescente da sociedade sobre as instituições do Estado e de suas políticas públicas. Este é um fenómeno típico de sociedades democráticas, em que as *comportas* que represavam a pressão social sobre o Estado durante os tempos pretéritos do autoritarismo foram abertas. Desta forma, uma das grandes questões colocadas ao Estado neste início de século é exatamente sobre sua eficiência e capacidade em atender as demandas provenientes da sociedade. Isto nos remete a questionarmos quais são as variáveis que podem determinar um desempenho satisfatório das instituições do Estado e de suas frações, como estados, prefeituras? Sob que condições políticas institucionais ou mesmo societais podemos ter um bom desempenho dos governos?

Buscando responder a este questionamento, o objetivo deste artigo é mostrar que o desempenho do estado, materializado pelos mecanismos que permitem aos governos realizar seus propósitos, como educar as crianças, promover a saúde, a segurança e o desenvolvimento, é proporcional à existência e desenvolvimento de instituições e ao capital social existente em determinada sociedade. Primeiramente podemos dizer que para além da polarização teórica entre instituições e cultura política, partimos do pressuposto de que ambas as variáveis estão imbricadas num nexu explicativo para o desempenho das instituições e conseqüentemente dos governos. Tanto as instituições como a cultura política de uma determinada região pode concorrer para estimular o desejável desempenho institucional. Inspirados nas críticas que Przeworski (2005) faz a North (2001) sobre a determinação das instituições sobre o desenvolvimento econômico de uma região e ao marxismo pelas condições materiais de produção que determinam as instituições, pelo lado oposto. Optamos pela epistemologia *dos circuitos endógenos de mútua determinação*, abrindo mão de buscar identificar o que é endógeno ou exógeno na determinação do desenvolvimento, do desempenho das instituições do Estado ou o que é primordial nesta relação, partimos da compreensão de que na relação entre instituições e cultura política não é possível estabelecer a primazia de uma variável

sobre a outra, mas sim identificarmos seus recíprocos impactos (das instituições e da cultura) na sociedade num modelo mais flexível que combine um sinergismo possível entre ambas as variáveis.

Assim, nossa hipótese de trabalho é de que o acúmulo de capital social (CS) em uma determinada sociedade implica positivamente no bom desempenho institucional, ou seja, de que ele impacta positivamente nestas últimas, levando ao uma maior eficiência das instituições políticas. Em outras palavras, de que os níveis de solidariedade e confiança interpessoais estão positivamente relacionados à capacidade dos governos em atender e realizar as demandas da população, razão pela qual às políticas públicas devem ser arquitetadas no sentido de estimular o acúmulo de CS.

As respostas a estas questões são controversas, a bibliografia especializada tem-se bifurcado basicamente em duas vertentes para dar conta de explicar como um governo pode ter um bom desempenho institucional. Há uma vertente teórica chamada, no sentido *lato sensu* institucionalista, que dará ênfase de uma maneira geral aos aspectos políticos institucionais do Estado, chamando a atenção para o fato de que um bom desempenho de um governo democrático dependeria da arrumação de suas partes formais, de que instituições podem sim influir sobre a sociedade, através da moldura de comportamentos políticos, estimulando ou inibindo os atores políticos. Demonstraremos este argumento no tópico *Instituições políticas como variável independente*, ressaltando especialmente a criação dos municípios e COREDES no Rio Grande do Sul, como uma variável que determina o desempenho dos governos.

A segunda vertente teórica será analisada no segundo tópico *Cultura política como variável independente*, onde o argumento será modificado, demonstrando que a cultura política é sim um fator determinante do desempenho governamental. Para esta vertente, um bom governo dependeria dos costumes, dos valores de uma sociedade, de suas práticas políticas que ajudariam as instituições. Em outras palavras, a qualidade da sociedade seria fundamental para o êxito das instituições.

No terceiro e último tópico, *Instituições e cultura política. Um sinergismo possível*, demonstraremos que, instituições políticas que encontram uma sociedade organizada, horizontalizada e detentora de capital social (CS), portanto fértil socialmente —sinergismo entre as duas variáveis—, possuem melhores condições de obter êxito em seus propósitos.

## 2. Instituições políticas como variável independente

De uma maneira geral podemos dizer que a perspectiva institucionalista no sentido stricto sensu como corrente de pensamento tem suas origens remontadas ao século xx nos Estados Unidos, ressaltando como as instituições, podem determinar o comportamento de atores, da economia ou mesmo do desenvolvimento econômico. Esta corrente no pós-guerra ficou mais identificada, com *rational choice*, com o Keynesianismo, apostando-se na intervenção do governo na economia, ao passo que a vertente neoinstitucionalista seguiu um caminho eminentemente liberal, tanto da defesa da não intervenção dos governos no mercado, da defesa da propriedade e dos contratos como trunfo para o desenvolvimento, como também, a crítica a *rational choice*<sup>1</sup>. Ocupando a ponta dos debates acadêmicos contemporâneos, o neoinstitucionalismo polariza com a perspectiva teórica aberta por Robert Putnam (2000) sobre o CS, que coloca a chave do desenvolvimento no pólo oposto das instituições, na sociedade. Nesta perspectiva, esta vertente torna-se oportuna para o debate teórico. O neoinstitucionalismo é oriundo do programa de pesquisa da Nova Economia Institucional e tem em Douglass C. North um de seus fundadores. Pesquisador vinculado ao grupo dos cliometristas, North obteve notoriedade na década de 1960 por seus estudos de história econômica. A mudança da análise de história econômica para estudos mais voltados à evolução de arranjos institucionais se dá a partir de seu trabalho *Sources of Productivity Change in Ocean Shipping, 1600-1850*, de 1968. Nesta obra, o autor escreve sobre a evolução da produtividade

---

<sup>1</sup> Muito embora haja uma diferença muito mais complexa entre ambas as vertentes, não discutiremos estas particularidades teóricas destas vertentes uma vez que esta digressão fugiria dos objetivos deste artigo.

da indústria de transporte oceânico num período determinado e constata que as evoluções institucionais foram mais importantes do que inovações tecnológicas (Gala, 2003).

Desse ponto em diante, North (2001) entende o papel das instituições na evolução das sociedades como um fator determinante. Essa pesquisa resultou no clássico *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1990, que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia em 1993. Nesse livro, o economista discute a influência das instituições no desenvolvimento da sociedade, bem como demonstra como o crescimento de longo prazo, ou a evolução histórica, de uma sociedade é condicionado pela formação e evolução de suas instituições (North, 2001). Neste contexto, as instituições representam as limitações criadas pelo ser humano que dão corpo à própria interação humana. Assim sendo, constituem incentivos para o intercâmbio humano, seja ele político, social ou econômico. Estas instituições não apenas afetam o desempenho da economia, mas também os diferentes desempenhos econômicos, que ao longo do tempo, são influenciados pela forma como as próprias instituições evoluem. Neste sentido, elas podem provocar a redução da incerteza, já que proporcionam uma estrutura à vida diária, definindo e limitando o conjunto de escolhas dos indivíduos. Para tanto, o autor apresenta dois conceitos principais. O primeiro é o conceito de racionalidade, que desempenha um papel central na construção de sua dinâmica institucional, sintomaticamente, sua plena utilização rejeita a *rational choice* dos neoclássicos, que segundo North possui axiomas muito rígidos (Munhoz, 2006).

Assim, North (2001) propõe uma teoria da racionalidade ampla, que analisa dois aspectos essenciais da conduta humana: (i) a motivação dos indivíduos e (ii) a questão da decifração do ambiente. Neste sentido, o autor defende a construção de modelos mais intrincados para compreender-se a conduta humana dentro de um modelo individual de utilidade esperada, incorporando a ela certos aspectos como o altruísmo, os dogmas, as ideologias e as normas de conduta auto-impostas (Munhoz, 2006). No âmago desta análise está a impossibilidade do indivíduo

conhecer toda informação necessária para a tomada de decisões ótimas, do que decorrem questões como a complexidade dos problemas, a falta de capacidade computacional e as realidades mutáveis (Gala 2003).

Ademais, um ponto fundamental da teoria institucionalista deste autor é o papel da ideologia nas sociedades, que ao restringir o comportamento individualista resultante de um cálculo maximizador puro e simples, atua como uma instituição informal importante. A ideologia reduz a incerteza na interação entre as pessoas ao estabelecer uma base comum de crenças e regras que permitem as trocas econômicas (Gala 2003). Também a eficiência desempenha papel relevante no marco institucional, configurado na idéia de *instituições eficientes*. Neste sentido, para que a matriz institucional de determinada sociedade seja eficiente, é preciso estabelecer um sistema de propriedade bem definido, acompanhado de um aparato eficaz de enforcement (Munhoz, 2006). Destarte, qualquer arranjo institucional terá um bom desempenho quando for capaz de definir e de garantir direitos de propriedade, que conduzirão as organizações e os indivíduos a investir em atividades econômicas produtivas, especialmente na acumulação de capital e de conhecimento (Gala 2003). Assim sendo, North (2001) observa que os chamados países emergentes e os subdesenvolvidos não se desenvolvem plenamente em grande parte pela ineficiência de suas instituições. Em verdade, a incerteza gerada pelo quadro institucional dificulta as transações econômicas entre os indivíduos. Por conta disto, argumenta o autor, impede que os indivíduos conheçam antecipadamente todas as possibilidades decorrentes de suas escolhas, resultando no mau funcionamento das transações econômicas, fazendo com que os indivíduos sejam incapazes de atingir soluções ótimas a partir de suas decisões. A própria incerteza eleva os chamados custos de transação, que desta forma é justamente a incapacidade da sociedade em estabelecer o cumprimento de contratos de forma eficaz e a baixo custo, constituindo-se na fonte principal da estagnação histórica e do subdesenvolvimento contemporâneo do Terceiro Mundo. É justamente em função da existência destas incertezas, que North (2001) introduz o conceito das instituições. Ao reduzirem os custos de negociação, atenuando o problema da incerteza, as instituições facilitam

a coordenação econômica e social. Por exemplo, ao comparar uma economia emergente com uma economia industrial avançada é possível constatar as conseqüências de direitos de propriedade mal definidos ou pouco efetivos. O marco institucional conduzirá até um quadro de insegurança nos direitos de propriedade resultante do uso de tecnologias que empregam pouco capital fixo e que não significam acordos em longo prazo. Tal situação decorre em uma economia subdesenvolvida, de uma matriz institucional que carece de uma estrutura formal capaz de promover mercados eficientes (North, 2001). Em suma, o autor demonstra que instituições fortes e confiáveis são fundamentais para o desenvolvimento e que bastaria aos países emergentes criarem instituições com tais características para alcançarem o desenvolvimento e conseqüentemente, podemos deduzir, uma melhora no desempenho de seus governos. Invertendo o pólo da determinação e da primazia, Robert Putnam (2000), vai argumentar em defesa da cultura política —comunidade cívica— como fator de determinação do desenvolvimento social e econômico de uma região, bem como o desempenho de suas instituições, em detrimento dos aspectos institucionais levantados por North (2001). Para Putnam (2000), os aspectos culturais são mais importantes para compreender-se o desenvolvimento de um país e dentro dele o que ele chama de CS do que as instituições.

### **3. Cultura política como variável independente**

Em seu trabalho, *Comunidade e democracia*, Putnam (2000) está preocupado em compreender como os governos democráticos podem funcionar de maneira satisfatória, uma vez que na contemporaneidade, as democracias liberais *vitoriosas* com o fim do socialismo real não estão satisfazendo adequadamente as demandas do eleitorado. Então o autor investiga o que é necessário para o bom funcionamento dos governos democráticos, quais são os pressupostos indispensáveis para que a democracia responda aos desafios contemporâneos. Assim, uma das questões centrais que o autor irá investigar é porque alguns governos democráticos tem um bom desempenho institucional e outros não?

Apesar da vitória da democracia liberal, há uma crescente insatisfação em relação ao desempenho deste modelo de democracia, constata. O que determina o bom desempenho das instituições políticas? As instituições podem mudar a prática dos governos? O desempenho dos governos depende da cultura política<sup>2</sup> de seus cidadãos?

Perseguindo esta questão, o autor vai analisar vinte anos da história política da Itália, demonstrando que este país apresenta uma grande diferença regional tanto ao Norte em Seveso, por exemplo, quanto ao Sul do país em Pietraportesa. De uma localidade a outra se vai da modernidade capitalista industrial em alguns casos pós-industrial ao sul tradicional agrícola. Estas diferenças entre estes dois extremos necessitaram da ajuda de reformas políticas para resolver seus problemas de administração pública, posto que na década de 70 criaram-se diversos governos regionais procurando descentralizar a administração política italiana.

Foram criadas 20 regiões idênticas quanto aos seus poderes, entretanto, os desempenhos destas regiões foram muito diferentes. Como explicar esta diferença? O autor procura testar sua hipótese de que a cultura política, em outras palavras, as tradições cívicas que determinam o desenvolvimento sócio-econômico de uma região e nela o CS. Este conceito está ligado à idéia de um bem comunitário (Putnam, 2000; Fukuyama, 1996). Para Putnam (2000), CS são práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como, sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação. Nesta conceituação, quanto maior for a capacidade dos cidadãos confiarem uns nos outros, para além de seus familiares, ou seja superando o *familismo*, assim como maior e mais rica for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de CS. Assim, a confiança é a expectativa que nasce no meio de uma comunidade de comportamento estável e cooperativo, baseado em normas compartilhadas por estes mesmos membros (Fukuyama, 1996).

---

<sup>2</sup> Influenciados por Almond y Verba (1989) a *cultura política* é entendida aqui como um conjunto de atitudes e comportamentos que os cidadãos têm em relação ao sistema político e social e que são indispensáveis para a sustentação das instituições estatais.

A questão central para Putnam (2000) é que a confiança, a cooperação e os espaços de participação social entre o Estado e a Sociedade são elementos positivos e essenciais para o bom funcionamento das instituições políticas<sup>3</sup>. Ou seja, ele toma a cultura política, a variável civismo, como uma variável independente e o desenvolvimento econômico e o desempenho institucional como uma variável dependente. Isto é novo no debate posto em tela, pois haveria uma forte tendência em acharmos, contrariamente do que o exposto, de que a situação sócio-econômica das regiões na Itália é que levaram ao civismo, colocando o civismo como uma variável dependente. Entretanto, o autor demonstra, em favor de sua tese, de que as regiões mais cívicas da Itália (o norte), não começaram sendo mais ricas e nem sempre foram mais ricas, mas pelo contrário, permaneceram mais cívicas desde o século xi. E precisamente foi este civismo que levou ao desenvolvimento econômico e não o contrário. Há uma correlação muito forte entre civismo e desenvolvimento para Putnam (2000).

O exemplo da região da Emília-Romagna no norte e da Calábria no sul italiano ilustra bem sua tese. No início do século xx, argumenta o autor, as cidades do norte eram menos industrializadas (20% na indústria e 65% no campo) contra as do sul ligeiramente mais industrializadas (26% na indústria e 63% no campo). No entanto, o norte era mais cívico do que o sul. Oitenta anos depois o norte mais cívico estava mais industrializado do que o sul, menos cívico.

Ou seja, «as possibilidades de desenvolvimento sócio-econômico de uma região neste século dependeram menos de seu potencial sócio-econômico inicial do que de seu potencial cívico» (Putnam, 2000: 166). Mas, como a comunidade cívica (por meio de que mecanismos) pode contribuir para a prosperidade econômica? Ela pode contribuir, por exemplo, pela cooperação horizontal entre empresas nos distritos industriais na Itália, demonstra Putnam (2000). Isto se reflete na cooperação nos serviços

---

<sup>3</sup> Não somente para as instituições democráticas, mas também econômicas. Fukuyama (1996), demonstrou que a existência de CS numa dada sociedade é fator explicativo do tamanho da estrutura industrial ali existente, bem como, do desempenho econômico conseqüentemente.

administrativos, na aquisição de matérias-primas, no financiamento e na pesquisa (Putnam, 2000). Ou mesmo subcontratando os concorrentes temporariamente. Elas competem sim, na inovação de produtos e na eficiência. Todavia, são as normas de reciprocidade e os sistemas de participação cívica que estão na base do sucesso dos distritos industriais. Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas querem um bom governo e «eles exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Já os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados» (Putnam, 2000: 191). Pelo lado da oferta de serviços do setor público, o governo é favorecido pela infra-estrutura social das comunidades cívicas que acabam colaborando e cooperando com o governo visando os interesses comuns (Putnam, 2000).

Assim, o autor, argumenta que se formaram dois sistemas sociais equilibrados na Itália, no norte, de comunidade cívica, um equilíbrio virtuoso, ou seja, cooperação, confiança e reciprocidade. No sul, não cívico, um equilíbrio vicioso deserção, desconfiança, omissão, exploração. Desta forma, estes equilíbrios estão *subordinados a trajetória*. Em outras palavras, que o lugar de onde você veio determina o lugar para onde você pode chegar (Putnam, 2000). É por esta razão que o autor conclui que tanto os Estados Unidos quanto os países da América Latina coincidem no fato de receberem heranças culturais significativas, no entanto, distingue-se pois os norte-americanos foram beneficiados pelas tradições inglesas de descentralização, enquanto os latino-americanos foram prejudicados pelo autoritarismo centralizado, o familismo e o clientelismo que haviam herdado da Espanha e de Portugal medievais. Os latino-americanos herdaram tradições de dependência vertical, ao passo que os americanos herdaram tradições cívicas horizontais e isto fez toda a diferença.

#### 4. Instituições e cultura política. Um sinergismo possível

A proposição da cultura política de Putnam (2001) tanto quanto das instituições de North (2001) constitui-se em importantes variáveis para explicar o desenvolvimento econômico e o desempenho institucional como acompanhamos. Contudo, pensamos que elas não podem ser compreendidas separadamente, mas devem ser integradas numa perspectiva sinérgica que combine instituições e cultura política, como *circuitos endógenos de mútua determinação*.

Indubitavelmente os argumentos tanto de Robert Putnam (2000), na defesa da sociedade cívica e, portanto, da determinação de fatores culturais, quanto de Douglas North (2001) na identificação das instituições como fatores determinantes para o desenvolvimento econômico de uma região, são ao mesmo tempo contundentes e convincentes para a compreensão do fenômeno em tela. Todavia, pensamos como Przeworski (2005), que muito embora haja de fato uma contribuição significativa para as Ciências Sociais destas teorias, a procura de uma determinação primordial para o desenvolvimento e particularmente aqui para o desempenho institucional, seja um equívoco epistemológico, assim como o marxismo cometeu na busca da determinação das condições materiais sobre as instituições políticas.

Na verdade, a proposição teórica de North (2001), autoriza a engenharia institucional, à medida que, pode-se inserir qualquer instituição em qualquer contexto histórico como um judiciário independente, direitos de propriedade, bancos estatais independentes e teríamos o funcionamento delas como em qualquer outro contexto, assim como o advento da prosperidade. (Przeworski, 2005). Entretanto, não há esta linearidade, as instituições são *endógenas*, argumenta Przeworski (2005) isto significa dizer que «... nada pode ser a causa primordial. As instituições não são uma causa mais profunda [exógena]... podem determinar a provisão de fatores e seus usos, mas estes fatores... afetam o crescimento e a ulterior prosperidade, que por seu turno afeta a evolução das instituições» (Przeworski, 2005: 76). Certamente a importação da instituição da estabilidade e do insulamento do funcionário público no Brasil tiveram um papel diferente do que teve esta instituição originalmente na Alemanha.

O funcionário público típico alemão é completamente diferente do funcionário típico brasileiro, inclusive no uso que faz desta prerrogativa.

O que o autor está chamando a atenção na crítica a North (2001), é para o fato de que as instituições são mutuamente interdependentes e evoluem conjuntamente com as dinâmicas societais. Como exemplifica Przeworski (2005), imaginemos a criação de instituições que preservem o poder dos poderosos, estas instituições não são autônomas, mas condicionadas pelo contexto em que estão inseridas e que foram criadas.

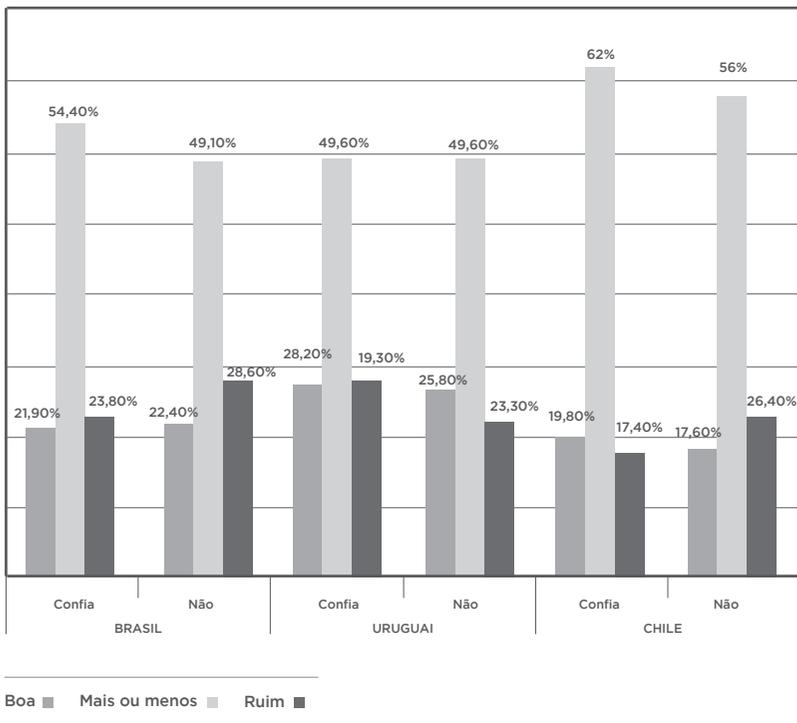
Da mesma forma podemos pensar, na comunidade cívica em Putnam (2000) na determinação do desempenho das instituições. Se é a cultura política que determina o grau de desenvolvimento de uma região, então determinadamente algumas regiões estariam fadadas ao subdesenvolvimento perpetuamente. Mas não, o próprio Putnam (2000) reconhece que a reforma institucional na Itália contemporânea melhorou em geral o desempenho das diferentes regiões, muito embora mais aquelas com maiores dotações de CS. Então, as instituições não deixam de apresentar uma importância fundamental para o desenvolvimento para o próprio desempenho dos governos. Dito isso, nos deparamos com a dificuldade de estabelecer a *estrutura causal* sobre o desempenho dos governos. Se a variável instituições ou se é a variável cultura política que determina o desempenho satisfatório dos governos? Seguindo a sugestão de Przeworski (2005), optamos em compreender estas diferentes variáveis como «circuitos endógenos de mútua determinação e reforçamento». Nesta perspectiva, abrindo mão de buscar identificar o que é endógeno ou exógeno ou o que determina o quê no desempenho dos governos, optamos em identificar apenas seus recíprocos impactos na sociedade num modelo mais flexível que combine um sinergismo possível entre instituições e cultura política. Cabendo a atitude científica buscar mensurar estas impactantes variáveis.

A pesquisa realizada em Porto Alegre (Brasil), Montevidéo (Uruguai) e Santiago (Chile) mostra que existe uma correlação significativa entre o estoque de capital social, mensurado pela variável *confiança interpessoal*, e o desempenho institucional, avaliado pela variável *satisfação do cidadão com o serviço ou instituição pública*. As variáveis são alimentadas com

pesquisa quantitativa de opinião, que revela a impressão dos cidadãos a respeito dos serviços públicos e suas instituições responsáveis.

Em relação à educação, evidencia-se uma significativa similaridade nos três países pois, conforme observa-se no Gráfico 1, quando não existe confiança interpessoal, ocorre um significativo aumento da insatisfação dos cidadãos com a educação, consideram-na *ruim*.

**Gráfico 1. Relação entre a confiança interpessoal e a satisfação com educação**



Fonte: Elaboração própria

Interessante destacar que o maior percentual de cidadão que consideram-se medianamente satisfeitos com a educação são os chilenos. Uma possível explicação é o fato do Chile ter sido o país onde

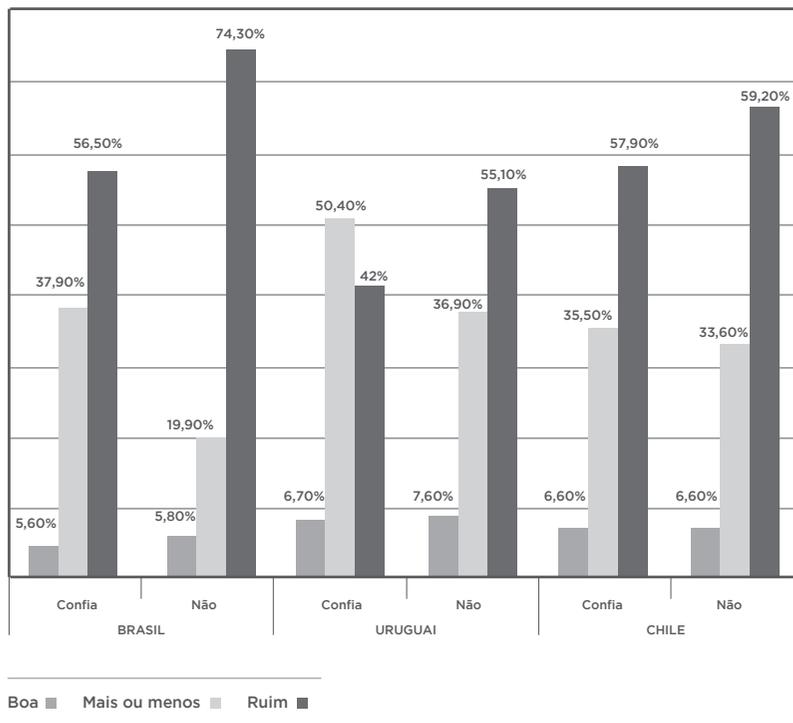
as políticas neoliberais foram precocemente experimentadas, desde o início da década de 1980. Um dos primeiros setores a serem regulamentados e repassados à iniciativa privada, na sua quase totalidade foi o do ensino superior.

A segurança é um tema que tem destaque significativo no período contemporâneo. Isto ocorre em razão da emergência ou ebulição da violência e do crime organizados: terrorista, mafioso ou narcotraficante e, de outro lado, em razão do processo crescente de empobrecimento e exclusão social. Não obstante, é notório a pouca capacidade do Estado contemporâneo construir mecanismos que reprimam e, muito menos, previnam a ocorrência da violência. Isto pode ser observado nos resultados do survey que mostram a pouca satisfação dos cidadãos em relação à segurança nos países analisados, cuja informação seguramente não difere nos demais países da América Latina. O survey mostra que os cidadãos que estão satisfeitos com a segurança —definido-a como boa— não ultrapassam 7%, e os que estão insatisfeitos não baixam de 42%.

No entanto, quando se estabelece a relação de causação recíproca a partir da confiança interpessoal, observa-se situação similar à educação nos três países, conforme mostra o Gráfico 2.

Quando não existe confiança interpessoal, é significativo o aumento da insatisfação dos cidadãos. O cidadão que não confia nos pares, sente-se mais insatisfeito em relação à segurança em comparação com aqueles que confiam.

**Gráfico 2. Relação entre confiança interpessoal e satisfação com segurança**

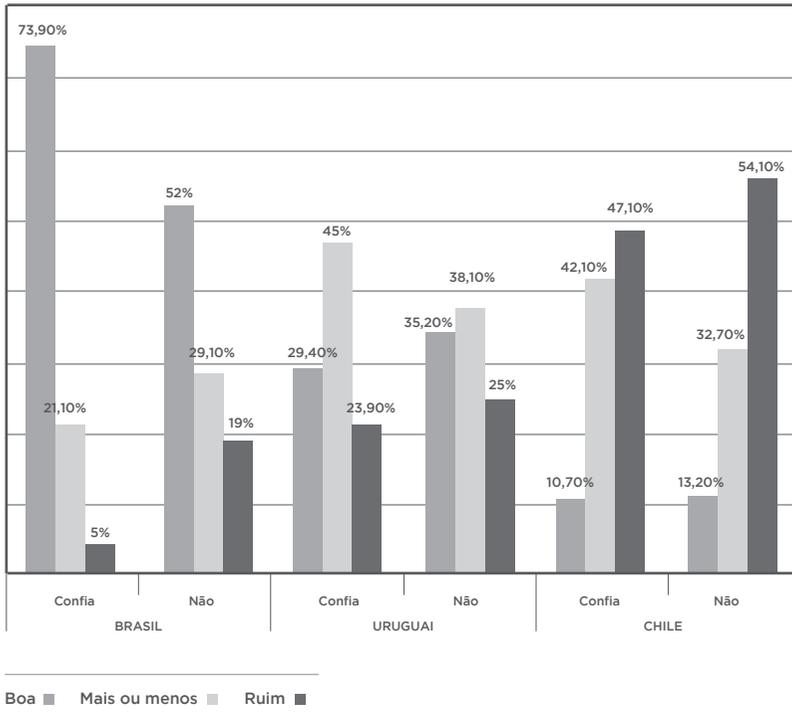


Fonte: Elaboração própria

É relevante destacar que os cidadãos que consideram a segurança pior são os brasileiros que não confiam. Essa informação pode ser explicada pelo processo histórico de industrialização e urbanização rápida e desordenada que no final do século XX produziu um crescimento significativo da exclusão e da pobreza, ao mesmo tempo em que cresceu o consumo e o comércio de drogas e armas nas periferias das grandes cidades.

A variável satisfação com o transporte segue a mesma trajetória das variáveis educação e segurança, ou seja, os cidadãos que não confiam são mais insatisfeitos que as que confiam. A exceção ocorre no Uruguai, onde a diferença é sutil —de 1,1%—, muito embora seguindo a mesma lógica, conforme mostra o Gráfico 3.

**Gráfico 3. Relação entre confiança interpessoal e satisfação com transporte**



Fonte: Elaboração própria

O alto índice de satisfação com o transporte no Brasil —de 52% a 73,90%— ocorre em razão do survey ter sido aplicado em Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, que possui um dos melhores sistemas de transporte coletivo do país. No entanto, isto não invalida a correlação que pode ser estabelecida que quando os cidadãos não confiam uns nos outros, sentem-se mais insatisfeitos com o transporte que quando confiam.

As informações apresentadas nos gráficos anteriores permitem observar uma clara relação entre a confiança interpessoal e a satisfação em

relação aos serviços públicos. A esta altura é possível inferir a veracidade da nossa hipótese de trabalho, ou seja, os dados mostram que existe uma relação de mutua determinação e reforçamento entre o capital social, verificado pela confiança interpessoal, e o desempenho institucional, avaliado pela satisfação com os serviços públicos.

A satisfação com os serviços públicos é utilizada como indicador de desempenho institucional pois, as sociedades que possuem capital social crêem que as instituições e organizações públicas estão empreendendo os esforços possíveis para cumprirem suas missões. Além disso, empreendem iniciativas no âmbito da sociedade civil com o objetivo de contribuir com a solução de problemas sociais o que, seguramente, contribui para o desenvolvimento enquanto um processo de crescente aumento de capacidades individuais e sociais (Sen, 2000).

## 5. Considerações finais

Este artigo esboçou um referencial teórico que possibilita compreender as razões que determinam o desempenho satisfatório das instituições políticas, ou seja, os mecanismos que permitem aos governos realizar seus propósitos.

Para tanto, sublinhamos inicialmente a contribuição teórica do neoinstitucionalismo, demonstrando que as instituições podem sim influir sobre a sociedade, através da moldura de comportamentos políticos, estimulando ou inibindo os atores políticos. Com North (2001), vimos que as instituições são fundamentais para a configuração social, à medida que estas podem provocar a redução da incerteza, já que proporcionam uma estrutura segura, definindo e limitando o conjunto de escolhas dos indivíduos. Assim, instituições eficientes, onde os contratos sejam cumpridos, e os direitos de propriedade sejam garantidos, podem facilitar as transações econômicas, pois possibilitam aos indivíduos conhecerem antecipadamente suas escolhas e investimentos num ambiente de *certezas* levando ao desenvolvimento desta sociedade.

Num segundo momento pontuamos as contribuições da teoria do CS de Putnam, identificando a proposição segundo a qual a cultura política—qualidade do tecido social— é determinante para definir-se o desempenho institucional, ou seja, de que as dotações de CS numa determinada sociedade configuram-se como elementos positivos para os governos realizarem suas ações. Os eleitores do norte italiano mais desenvolvido social e economicamente mostraram-se ligeiramente mais satisfeitos com seus governantes do que os do sul do país, precisamente pelo fato de que esta primeira região era mais dotada de CS do que esta última.

Num terceiro momento diante da dificuldade de estabelecermos a *estructura causal* entre instituições ou cultura política na determinação do desempenho institucional, tratamos de integrar sinergeticamente estas duas variáveis. Partimos da contribuição de Przeworski (2001), sobre «os circuitos endógenos de mútua determinação», para entendermos que entre estas variáveis há uma mútua determinação e alimentação. Desta forma, o que nós podemos avaliar, tanto na cultura quanto nas instituições, são seus recíprocos impactos sobre o desempenho dos governos, mas não sua primazia.

Destarte, uma das grandes questões colocadas ao Estado neopatrimonialista latino neste início de século é exatamente sobre sua eficiência e capacidade em atender a demandas provenientes da sociedade, em promover a segurança, criar empregos, construir escolas, enfim, atender estas populações locais. Isto nos remete a pensarmos nas possibilidades de tornarmos este Estado mais eficiente, o que pode ser impulsionado através da reforma das instituições e/ou pela melhora das dotações de CS. Estes dois movimentos podem colaborar para a diminuição das desigualdades sociais pela melhora da distribuição de serviços e recursos públicos aos setores mais subalternizados da sociedade latino-americana, caracterizando um círculo virtuoso desejável e necessário na dinâmica relação entre Estado e sociedade.

## Referências bibliográficas

- Acuña, R. y A. Iglesias (2000). «La reforma a las pensiones». En Larraín, F. y R. Vergara. *La transformación económica de Chile*. Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Agosín, M. (1997). «Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa». En French-Davis, R. y H. Reisen (comps.). *Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, OECD y Mc Graw Hill.
- Almond, G. y S. Verba (1989). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury: Park Sage.
- Alonso, G. (1998). «Democracia y reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina». En *Desarrollo Económico*, 38, (150), pp. 595-626.
- Bobbio, N. (1994). *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense.
- Carvalho, J. (2003). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ferraz, F. (1993). *A Dimensão histórica da mudança. O Dilema do Profeta* (inédito).
- Gala, P. (2003). «A Teoria Institucional de Douglass North». En *Revista de Economia Política*, 23, (2), pp. 89-105.
- Munhoz, C. (2006). *Direito, Livre Concorrência e Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras.
- North, D. C. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, A. (2005). «As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?». En *Novos Estudos*, (72), pp. 59-77.
- Putnam, R. (2000). *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- Ribeiro, D. (2005). *O Povo Brasileiro. A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Rouquié, A. (1984). *O Estado Militar na América Latina*. São Paulo: Alfa-Omega.
- Schwartzman, S. (1988). *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Sorj, B. (2000). *A Nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

# Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación

Por *Silvia Fontana\** y *Sofía Conrero\*\**

## Resumen

¿Es la naturaleza culpable de las grandes pérdidas generadas a causa de tornados, inundaciones, terremotos? ¿O existe algún factor humano controlable que haría posible reducir los daños y la pérdida de vidas humanas ante los desastres? Y, si es así, ¿los gobiernos pueden *hacer algo* cuando la naturaleza nos juega una *mala pasada*? ¿A través de qué estrategias de gobierno puede gestionarse el riesgo de desastres? El presente artículo se propone analizar la importancia de gestionar el riesgo de desastres a través de la definición de estrategias de gobierno según el paradigma de la *gobernanza*, como planificación, diseño organizacional y construcción de equipos, y comunicación del riesgo.

## Palabras clave

Gestión del riesgo – desastres – estrategia organizacional – comunicación del riesgo – diseño organizacional.

## Abstract

Is nature guilty of the large losses from tornadoes, floods, earthquakes? Or is there any controllable human factor that would make it possible to reduce human damage and loss of life in the face of disasters? And, if so, can governments do anything when nature plays a trick on us? Through which government strategies can disaster risk be managed? This article aims to analyze the importance of managing disaster risk through the definition

---

\* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Correo electrónico: <silviaefontana@gmail.com>.

\*\* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Correo electrónico: <sofiaconrero@gmail.com>.

of governance strategies according to the *governance* paradigm, such as planning, organizational design and team building, and risk communication.

## Key words

Risk management - disasters - organizational strategy - risk communication - organizational design.

## 1. Introducción

La sociedad moderna se ha convertido en una sociedad del riesgo en el sentido de que cada vez está más ocupada debatiendo, previniendo y gestionando riesgos que ella misma ha creado.

Beck

¿Es la naturaleza culpable de las grandes pérdidas generadas a causa de tornados, inundaciones, terremotos? ¿O existe algún factor humano controlable que haría posible reducir los daños y la pérdida de vidas humanas ante los desastres? Y, si es así, ¿los gobiernos pueden *hacer algo* cuando la naturaleza nos juega una *mala pasada*? ¿A través de qué estrategias de gobierno puede gestionarse el riesgo de desastres? Estas son preguntas de partida para reflexionar en momentos en los que somos testigos, protagonistas y víctimas de una serie de desastres que aquejan a la humanidad, y cuyas consecuencias no son únicamente locales, sino globales.

Los desastres pueden mostrar la capacidad de los gobiernos para gestionar el riesgo o poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que resultan incapaces de atender la problemática. Así es que, a través de una adecuada definición e implementación de estrategias de gobierno en torno a la planificación, la estructura organizacional y la comunicación, debe buscarse reducir el riesgo de la población generando capacidades en la audiencia que disminuyan las vulnerabilidades existentes.

Frente a los riesgos, Beck (2011) sostiene que existen tres posibles reacciones: negación, apatía o transformación; estos se presentan en un estado de *permanente virtualidad* y solo pueden actualizarse en la medida en que puedan anticiparse. Por tanto, el enfoque de gestión de riesgo de desastres supone un gran desafío para los gobiernos, los cuales se ven interpelados cotidianamente por la necesidad de dar respuestas y soluciones a las situaciones de crisis a causa de desastres sicionaturales o antrópicos. Estos desafíos implican poner en cuestión dos conceptos clave de la gestión de gobierno: *governabilidad* y *governanza*.

El objetivo del artículo es analizar la importancia de gestionar el riesgo de desastres a través de la definición de estrategias de gobierno según el paradigma de la *governanza*. Dentro de estas, se problematizarán las siguientes: planificación, diseño organizacional y construcción de equipos, y comunicación del riesgo. Se entiende que una adecuada definición e implementación de estas estrategias contribuyen al desarrollo y la sostenibilidad de la gestión del riesgo de desastres.

## **2. Un problema en construcción**

El riesgo de desastres se ha convertido en un tema de creciente preocupación mundial; entre finales del siglo xx y principios del siglo xxi, aproximadamente, más de 200 millones de personas por año se vieron afectadas por algún tipo de desastre (ONU, 2005). Cada vez hay más fenómenos meteorológicos extremos, más desastres de todo tipo: huracanes, tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas, tormentas intensas, inundaciones, etc.

Las pérdidas a causa de los desastres han aumentado exponencialmente, lo que genera importantes consecuencias en la vida de la población y en el desarrollo alcanzado por los países. Tanto los desastres provocados por factores naturales como por los antrópicos dejan en evidencia la capacidad de los distintos niveles gubernamentales para gestionar el riesgo o, por el contrario, muestran la vulnerabilidad de las instituciones que resultan incapaces de atender la cuestión.

En los noventa, esta problemática comenzó a instalarse en la agenda internacional. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) convocó a los gobiernos a promover e implementar políticas tendientes a reducir el riesgo de desastres. Asimismo, se han ido elaborando instrumentos en pos de colaborar con ellos para hacer frente a un fenómeno que genera incertidumbre, así como diversos mecanismos que permitan ahondar los compromisos asumidos. Uno de estos es el Protocolo de Kyoto, que se firmó en 1997 y entró en vigor en febrero de 2005.

En ese mismo año, mientras se celebraba la Conferencia Mundial sobre Riesgos de Desastres, la mayoría de los Estados adoptó el «Marco de acción de Hyogo para el 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres» para reducir de manera considerable el riesgo de desastres en el ámbito mundial (Ospital *et al.*, 2005). Es importante marcar que se entiende *resiliencia* como «la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas» (ONU, 2005: 9).

El Marco de Acción de Hyogo establece los principios para implementar la reducción del riesgo de desastres. Su propósito esencial es «la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países» (ONU, 2005: 9). A su vez, puntualiza la necesidad de «promover la integración de la reducción de los riesgos asociados con la variabilidad del clima y el cambio climático en las estrategias para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático» (ONU, 2005: 17).

En 2015, se hizo una revisión de Hyogo, y se aprobó el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres entre 2015 y 2030, cuyo propósito es la reducción sustancial del riesgo de desastres y las pérdidas que estos generan. Cinco años antes, en 2000, se había puesto en funcionamiento la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo

de Desastres (en adelante, EIRD), en el marco de Naciones Unidas, que instituyó un nuevo impulso para la reducción de los factores que provocan riesgo a fin de garantizar la sustentabilidad de los procesos de desarrollo. La Estrategia se centra en el enfoque que va de la *protección de los peligros* al *manejo del riesgo* a través de la integración de la reducción de los desastres a las agendas de los gobiernos. Por ello, insta a que

- se integre la temática del riesgo como eje de los procesos de desarrollo involucrando, para ello, a distintos actores de los sectores público y privado;
- se articule el manejo operativo de la emergencia con el proceso de reducción de riesgos, de modo de avanzar tanto hacia la optimización de la respuesta como hacia la generación de escenarios más seguros (UNISDR)

La ocurrencia de un desastre es el resultado de la «interacción entre determinados eventos desencadenantes [amenazas] y las vulnerabilidades de la sociedad» (Herzer *et al.*, 2002: 3), cuyas causas residen en la implementación inadecuada o en la falta de implementación de políticas públicas para reducir el riesgo que lo provocan. Así, el impacto que genera un desastre en la sociedad es el resultado de la combinación de las amenazas naturales o antrópicas y de las vulnerabilidades de la población. Este impacto y los daños potenciales podrían prevenirse y moderarse por políticas públicas preventivas o mitigadoras y no solo reparadoras.

La tensión producida entre *gestionar el riesgo* y *gestionar en el riesgo* lleva a presentar la disyuntiva en la cual hoy se encuentran los gobiernos, en sus diferentes niveles, a fin de implementar políticas destinadas al riesgo latente o manifiesto. Por un lado, *gestionar en el riesgo* focaliza su atención en la emergencia propiamente dicha, es decir, cuando ya el riesgo se ha materializado. Por el otro, *gestionar el riesgo* nos pone delante de aquellas acciones de gobierno que buscan trabajar, fundamentalmente, con las causas profundas que están presentes en los procesos de construcción del riesgo. Mientras que el primer enfoque pone su atención en el manejo del desastre,

el segundo centra su accionar en la reducción del riesgo de desastres; las decisiones políticas son las que entran en juego en esta disyuntiva.

Frente a contextos de esta índole, los distintos niveles de gobierno deben elaborar acciones, estrategias y destinar recursos que permitan pronosticar o, por lo menos, mitigar las consecuencias de este tipo de sucesos. En situaciones extremas, como lo es un desastre, debe atenderse todo tipo de necesidades que comienzan a florecer y que, en contextos vulnerables, se evidencian como de gran magnitud.

Un desastre afecta el patrimonio público de la sociedad, por lo tanto, la gestión pública es significativa para reducir su riesgo (Gurevich, 1997). A su vez, afecta a la población; por ello, «los gobiernos deben aprender que se debe gestionar el riesgo y no gestionar en el riesgo» (Fontana, 2009: 231). Es decir que es necesario que los gobiernos implementen políticas de reducción del riesgo de desastres y no simplemente acciones frente al riesgo ya materializado. Como categoría analítica, el riesgo de desastres debe entenderse e incorporarse en las agendas de los gobiernos para dar sentido a los fenómenos que se suceden imprevistamente y que tienen impactos significativos sobre el territorio y la sociedad.

Hoy, el riesgo cero no existe, ya que vivimos en la sociedad del riesgo, tal como lo formula Beck (1996, 1998 y 2011). Por ello, el riesgo es una construcción social que está en permanente tensión entre lo que la gente percibe y las vulnerabilidades que se generan alrededor. En este sentido, asumir los riesgos por parte de los gobiernos es asumir que puede hacerse algo frente a la posibilidad de desastre y manejar aquello que se considera incierto o desconocido (Luhmann, 1996). Los desastres suceden cuando no se conoce o no se actúa debidamente frente a los riesgos a los que estamos expuestos, ya que, en muchas oportunidades, la dinámica del cambio genera otros nuevos que no se asumen con la misma celeridad generada (Beck, 1996).

### **3. Gobernar el riesgo de desastres: un enfoque desde la gobernanza**

En la sociedad contemporánea, el marco institucional para la gestión del riesgo de desastres y su consecuente reducción se ha caracterizado, en general, por enfrentarse de manera reactiva. En la mayoría de los casos, es en la emergencia donde se actúa. Dispersión de esfuerzos, falta de articulación de acciones entre instancias privadas y públicas, falta de capacitación, falta de coordinación entre actores, entre otros motivos caracterizan esta gestión. Es decir, la planificación en esta temática es aún muy elemental, por lo que suele no llegar a absorber los impactos que una inundación provoca.

Al menos en América Latina, han sido pocas las experiencias exitosas en la implementación de políticas públicas para reducir el riesgo de desastres. Una de las causas principales es que no se logra la articulación necesaria entre los niveles de gobierno y el trabajo participativo necesario a tal fin. La mayor parte de las veces, se produce un «distanciamiento entre las acciones gubernamentales, y las privadas y comunitarias» (Vargas, 2002: 61). A esto se suma la falta de coordinación con organizaciones especializadas en la atención de desastres, aquellas que investigan sobre la temática y la capacitación para la respuesta.

La gestión del riesgo de desastres entendida como proceso resulta más efectiva si logra alcanzar el fortalecimiento de las acciones en todos los niveles de gobierno con la cooperación del sector privado y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Por tanto, se hace necesario constituir un sistema interinstitucional de gestión del riesgo, articulado por organizaciones ya existentes de los sectores público y privado de cada país.

El Marco de Acción de Hyogo establece principios que los Estados firmantes, en todos sus niveles, deben tomar como impronta para implementar sus políticas para la reducción del riesgo de desastres. El objetivo principal de este marco normativo es

integrar efectivamente los riesgos de desastres en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad (ONU, 2005: 6).

La gestión del riesgo entendida como un proceso integral (Lavell, 2002), en el cual se concibe no solo la reducción del riesgo, sino su posible materialización, pone en juego una serie de decisiones gubernamentales que definen las políticas para implementar. Los gobiernos no son ajenos a entender la necesidad de incorporar este tema en sus agendas; solo que hoy no poseen la capacidad suficiente para implementar acciones a tal fin y que estén de acuerdo con los principios que deben primar en este tipo de políticas para que sean eficientes.

Concretamente, la reducción del riesgo de desastres es un proceso a largo plazo que requiere el desarrollo y la implementación de mecanismos y herramientas efectivas a través de la voluntad política, políticas públicas coherentes y la participación de la sociedad civil tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales.

La gestión del riesgo, y particularmente la reducción de este, es una política pública que debe planificarse participativamente entre todos los niveles y áreas de gobierno presentes y la sociedad civil en su conjunto. La transversalidad horizontal y vertical —necesaria para este tipo de políticas— define la particularidad en la manera de gobernar el riesgo de desastres. Si no convergen todos los actores que son parte de la problemática y no trabajan mancomunadamente para disminuir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades de respuesta, el riesgo no puede gestionarse.

Hablar de riesgo significa definir amenazas y vulnerabilidades, categorías que lo integran y lo definen como un proceso construido socialmente (García Acosta, 2005). Aquí entra en juego la percepción que la población tiene de los riesgos y a partir de la cual se define la manera en que estos

se abordan (Douglas, 1996). La naturalización de los riesgos por parte de los habitantes es lo que produce que los gobiernos no incorporen hipótesis del riesgo en sus agendas de actuación. Esto lleva a que estos se multipliquen, pues no se prevén acciones para reducirlos o, al menos, para mitigar sus consecuencias (Fontana y Maurizi, 2014).

Este enfoque de gestión de riesgo de desastres supone un gran desafío para los gobiernos, que se ven interpelados cotidianamente por la necesidad de dar respuestas y soluciones a las situaciones de crisis por desastres siconaturales o antrópicos. Estos desafíos implican poner en cuestión dos conceptos clave de la gestión de gobierno: *governabilidad* y *governanza*.

*Governabilidad* refiere a dotar o redotar de capacidades al gobierno democrático, y es la condición necesaria y suficiente para que estén en aptitud de gobernar, ya sea desde un paradigma burocrático o gerencial (Aguilar Villanueva 2007). La noción de *governanza* parte del supuesto de reconocer que tanto el gobierno como las demás organizaciones privadas y sociales cuentan con las capacidades necesarias para diseñar e implementar políticas públicas tendientes a satisfacer las demandas ciudadanas.

Por tanto, *governanza* implica una nueva manera de gobernar: un gobierno interdependiente. Esto significa que la definición del sentido de dirección de la sociedad ya no se realiza de manera excluyente por parte del gobierno, sino que, en este proceso, participan también las organizaciones privadas y sociales. El gobierno se constituye en un nodo de una red en la que se delibera conjuntamente, se interactúa, se coproduce con otros actores de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2007)

En este sentido, Prats i Catalá (2005) plantea que la orientación a la gobernanza requiere estructuras organizativas flexibles, nuevos perfiles competenciales de directivos públicos, modificaciones en las herramientas de gestión, construcción de espacios deliberativos, mayores dosis de negociación y consenso en los procesos, mayor y mejor comunicación, entre otros. No existe un único modelo para dar respuesta

a estas demandas de la gobernanza, sino que cada nivel de gobierno, cada problema para resolver requerirá sus propios diseños.

En este tema, la misión fundamental de los gobiernos es crear las estructuras y los procesos necesarios para la construcción de la gobernanza. Asimismo, debe estimularse la comunicación entre todos los actores involucrados para fortalecer los lazos de confianza y la asunción de responsabilidades comunes e individuales. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de la estructura de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilización (Prats i Catalá, 2005). «Solo existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente [gerencia] vínculos internos y externos [comunicación, interacción y coordinación] entre gente, equipos y organizaciones [nodos] con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo» (Prats i Catalá, 2005: 106).

En definitiva, lo que se trata de resaltar es que la gestión del riesgo de desastres es un tema de *gobernanza*. Es indispensable la participación de actores de todos los ámbitos y niveles. En este sentido, Turnbull, Sterrett & Hilleboe (2013), citados por Prats i Catalá (2005), entienden que

la buena gobernanza con respecto al aumento de la resiliencia a los desastres y el cambio climático se da cuando gobiernos capaces, responsables, transparentes, inclusivos y receptivos, trabajan junto con la sociedad civil, el sector privado y las poblaciones en riesgo a fin de crear un entorno propicio para mejorar la capacidad de la sociedad (2005: 199).

A fin de comprender y analizar la manera en la que los gobiernos gestionan el riesgo de desastres, consideraremos tres componentes clave de la gestión: el diseño y la implementación de estrategias organizacionales, el diseño organizacional y la formación de equipos, y la gestión de la comunicación.

## **4. Procesos clave para la *gobernanza* de la gestión del riesgo de desastres: estrategia y planificación, diseño organizacional y equipos, y comunicación**

Según el paradigma de la *gobernanza*, el enfoque de la gestión del riesgo de desastres plantea el desafío de pensar y diseñar los componentes organizacionales con criterios de flexibilidad, articulación y capacidad de previsión para luego poder brindar mejores respuestas frente a un desastre. En este sentido, se presentan tres componentes fundamentales para el gobierno efectivo y eficiente de la gestión del riesgo de desastres: la existencia de una estrategia organizacional, el diseño de estructuras organizacionales específicas para este enfoque —que tienen a los equipos de trabajo como eje de funcionamiento—, y la comunicación como herramienta para la prevención y mitigación del riesgo.

### **4.1. Planificación: diseño e implementación de estrategias organizacionales**

Definida a partir del concepto de *triángulo estratégico* de Moore (1998), la estrategia organizativa constituye un enfoque adecuado para pensar el gobierno de la gestión del riesgo de desastres. Este triángulo integra tres componentes que se articulan e influyen mutuamente.

El primero de ellos es la definición de un propósito general, en este caso, de la gestión del riesgo, construido a partir de valores públicos relevantes. Es decir que este propósito genera valor para todos los actores, especialmente, los ciudadanos, en lo que refiere a reducir y mitigar las consecuencias y los efectos negativos de una catástrofe.

El segundo componente del triángulo estratégico plantea que deben explicarse las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para llevar adelante ese propósito general. En otras palabras, la gestión del riesgo de desastres no es una construcción propia y particular de un gobierno, de una organización pública, ni tampoco el gobierno por sí solo puede ser garante del cumplimiento de ese propósito general. Todos los actores

sociales involucrados deben participar en este proceso, lo cual le otorga legitimidad y le facilita la obtención de los resultados esperados.

Finalmente, el tercer componente del triángulo estratégico señala la manera operativa y administrativa que dará viabilidad a la estrategia formulada. Este componente explica cómo se llevarán adelante las actividades para gestionar el riesgo de desastres.

Si bien la definición del triángulo estratégico es clave para generar valor en la gestión de gobierno, específicamente en lo que refiere a la gestión del riesgo de desastres, también es importante considerar que esta es una de las carencias más importantes en los gobiernos. En este sentido, el denominado *dilema de la estrategia* plantea que, por un lado, se requiere articulación estratégica de un área con la estrategia organizacional cuando esta última no existe o es difícil de detectar una estrategia consistente y reconocible como tal. Además, en una misma organización, suelen competir estrategias diferentes e incluso contradictorias. Por otro lado, se presenta la situación de que esta ambigüedad o ausencia de estrategia es deliberada, ya que a los políticos no les interesa aportar claridad, porque no necesariamente, desde una perspectiva racional, contar con una estrategia les provee réditos electorales. Y, si a esto se le suman la turbulencia del entorno, la brevedad de los ciclos político-electorales y cierta volatilidad de las preferencias políticas, lo que pudiera ser una prioridad en un momento puede dejar de serlo en el corto plazo. Así, el dilema de la estrategia nos permite comprender la complejidad de la articulación estratégica (Longo, 2004).

Si se avanza en términos operacionales, cada uno de estos vértices del triángulo estratégico supone la utilización de diversas técnicas analíticas y de planificación que permitan operativizar a nivel organizacional cada uno de ellos (Moore, 1998). En este marco, la planificación aporta una herramienta clave para la gestión del riesgo de desastres.

Gestionar el riesgo no es exclusivamente tener un plan escrito con ciertas rutinas, sino que significa prepararse, estar listos para responder a amenazas, riesgos; es decir, identificar las posibles amenazas,

monitorearlas, movilizar los recursos para disminuir o morigerar los daños. Esto implica que deben considerarse tanto componentes técnicos como también sociales y políticos. Estos últimos aportan al segundo componente del triángulo estratégico, ya que refieren a los acuerdos necesarios entre distintas organizaciones, instituciones y la población para la gestión del riesgo (Herzer, 1990).

Preparar o planificar [la gestión del riesgo de desastres] es un proceso dinámico, semiestructurado [que contiene elementos formales e informales], a través del cual se logra y mantiene un estado de preparación. E incluye todas las etapas: prevención o mitigación, preparación [ambas previas al desastre], respuesta [durante] y recuperación [posterior] (Herzer, 1990: 7).

El gobierno de la gestión del riesgo de desastres no podrá efectivizarse sin una adecuada definición, tanto en términos conceptuales como operativos, de las estrategias organizacionales que permitan orientar las acciones antes y después del desastre, así como durante este. Y, en esta estrategia, la articulación de actores y la construcción de redes constituyen factores clave de todo el proceso.

## **4.2. Diseño organizacional y equipos de trabajo**

La estructura de una organización es el conjunto de todas las formas en las que se divide el trabajo en tareas distintas, su coordinación es clave para alcanzar los objetivos comunes de la organización (Mintzberg, 1998; Gil, 1999). La estructura representa formalmente las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articulan personas, recursos materiales y funciones en torno a objetivos y resultados (Ramió, 1999).

Una tensión clave en la gestión del riesgo de desastres se produce entre lo que implica la gestión de riesgos de desastres y los diseños de estructuras, aún con elevados niveles de burocratización, especialmente en las

administraciones públicas. Es necesario que las estructuras organizacionales de gobierno permitan promover y coordinar la prevención y atención de desastres, y canalicen la movilización colectiva con participación de toda la sociedad (Vargas, 2002).

El diseño de las estructuras organizacionales no es solo una cuestión técnica, sino que es, fundamentalmente, una decisión política. En este sentido, el enfoque de gobernanza, articuladora de redes, interpela a la burocracia y le plantea nuevos desafíos: desde su desaparición y reemplazo por nuevos diseños organizacionales más horizontales y flexibles hasta redefiniciones de la propia organización burocrática en torno a sus funciones (Agranoff, 2012).

En este marco, el gran desafío es diseñar estructuras en las administraciones públicas que estén dotadas de mayor flexibilidad, en red con diversos actores, pero que, asimismo, formalicen la gestión del riesgo de desastres como una manera de gobernar. A su vez, es necesario generar y consolidar equipos de trabajo que aborden sus tareas y actividades en forma colaborativa con otras personas y organizaciones, y se basen en una actitud de apertura y solidaridad destinada al logro de determinados objetivos. Se trata de desarrollar la capacidad de trabajar de manera complementaria aunando esfuerzos en torno a un objetivo común para generar un producto final que sea algo más que la suma de las partes.

La gestión del riesgo de desastres requiere que el trabajo en equipo sea una competencia central de todos los actores involucrados en la problemática. Trabajar en equipo significa mostrar respeto y comprensión por los distintos puntos de vista, disposición para el aprendizaje de aportes brindados por otras personas, anteposición de decisiones del equipo frente a las propias en pos de un beneficio mayor, reconocimiento y gratificación frente a los logros del equipo, actitud conciliadora frente a posturas diversas y tolerancia frente a la diversidad cultural dentro del equipo; es decir, un espíritu colaborativo e integrador. Así, Salamon (2002), citado por Aguilar (2007) plantea que

... en el futuro, la esencia del proceso de solución de problemas será, muy probablemente, de *naturaleza colaboradora*, dado que la atención a los problemas públicos y la realización de los objetivos públicos dependerán no solo del gobierno, sino de un buen número de otros actores autorizados (2007: 119-120).

El diseño de estructuras organizacionales más flexibles y horizontales, y la generación y la consolidación de redes y equipos de trabajo son pilares fundamentales para el enfoque de la gestión del riesgo de desastres.

### 4.3. Comunicación

Cuando se habla de comunicación del riesgo como herramienta para prevenir y mitigar el riesgo, se hace referencia al «proceso mediante el cual actores involucrados... en la reducción del riesgo de desastres, la preparación y la resiliencia se transmiten mensajes que les permiten comprender los riesgos y actuar coordinadamente de forma prospectiva, correctiva y reactiva» (IFRC, 2014: 6).

Al respecto, Elizalde plantea que

el anuncio público de un nuevo escenario de riesgo... puede tener consecuencias profundas. Si un riesgo se divulga —o se le da estatus 'oficial' mediante la intervención del gobierno— y resulta ser exagerado e inexistente, los críticos dirán que es alarmismo. Supóngase, no obstante, que las autoridades creen que el riesgo es bajo, o son cautelosas respecto a hacer un anuncio. Los críticos dirán 'encubrimiento', ¿por qué no se informó al público antes? (2004: 152).

Gestionar la comunicación implica un gran desafío, ya que aquello que no se informa adecuadamente, a destiempo o sin objetivos claros genera confusiones, desarticula cualquier planificación para reducir el riesgo,

altera la comprensión de los hechos, genera, muchas veces, caos y no contribuye a una economía de recursos.

Partiendo del supuesto de que los riesgos se construyen socialmente, se sustenta la comunicación como la construcción de un entramado discursivo en donde diversos actores políticos y sociales están involucrados. La percepción es uno de los pilares fundamentales de la comunicación, por lo que el conocimiento de opiniones, creencias, sentimientos, valores y actitudes que tiene una persona o comunidad acerca de un posible riesgo debe ser un insumo fundamental para quienes desarrollan acciones de comunicación de riesgos. Hay que recordar que la gente responde únicamente ante aquellos que percibe.

Así, el diseño de la comunicación del riesgo sigue tres principios que la distingue y diferencia de los objetivos de la opinión pública (Covello *et al.*, 1989).

- Principio democrático: los ciudadanos tienen el derecho a participar de las decisiones que afectan su vida, propiedades y aquellas cosas que consideren valiosas.
- Principio de participación: debe producirse un público informado, involucrado, orientado a las soluciones y colaborador.
- Principio de interacción: debe basarse en el respeto mutuo, la confianza y el intercambio abierto de información.

En este tipo de comunicación, importa la percepción del riesgo que tiene la sociedad, pero también la de los *policy makers*, debido a que toda la comunicación se entiende como la representación del valor social que existe acerca del fenómeno en juego. Por lo tanto, la comunicación debe incorporar todos aquellos elementos que refieran a dicho valor para generar la empatía entre lo que se dice y a quién va dirigido.

## 5. A manera de cierre

La gestión integral del riesgo de desastres implica una nueva mirada sobre la realidad y una nueva manera de gobernar. El logro de una cultura de prevención de riesgos es el eje que va a sostener este proceso y materializar en el largo plazo este nuevo paradigma de gobierno: reducir los riesgos de desastres a los que se ven expuestos.

Para lograr la sostenibilidad del proceso, específicamente la reducción del riesgo de desastres, se hace necesario institucionalizar el riesgo, es decir, adecuar el marco normativo y la legislación a este enfoque; integrar la participación y la integración de todos los actores en las políticas del riesgo; aumentar las capacidades a través de la educación y la comunicación de riesgos; y trabajar con una percepción real del riesgo de desastres en toda la comunidad. En síntesis, estos factores permiten generar una transformación que lleva a institucionalizar el riesgo y a una gestión del riesgo de desastres desde la gobernanza con políticas de Estado a largo plazo.

Puede sostenerse que los siguientes puntos son desafíos que deben enfrentar los gobiernos, especialmente, los locales, que permitirán convertir la gestión del riesgo de desastres en una política de Estado:

- Lograr la institucionalidad y la sustentabilidad de las políticas de reducción del riesgo de inundaciones definiendo una política integral en la que converja el consenso entre los gobiernos en todos los niveles y áreas y, los sectores público y privado.
- Fomentar conciencia ciudadana en materia de prevención y mitigación del riesgo de inundaciones con la participación de todos y cada uno de los sectores que son parte de la reducción del riesgo de desastres.

La base para estos desafíos es trabajar a partir de lo que ya existe, de lo ya hecho, con una mirada articuladora y coordinada que asegure y promueva el

desarrollo humano. La necesidad de reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población y aumentar las capacidades de respuesta orienta la planificación para implementar políticas públicas en el presente que logren la sostenibilidad en el futuro.

Para que sea certera, esta sostenibilidad necesita que la sociedad y sus organizaciones participen activamente en todo el proceso de las políticas para la reducción del riesgo de desastres y que se logre una cultura preventiva en la ciudadanía. La educación y la comunicación son los pilares fundamentales para construir de la sostenibilidad de este proceso.

Es menester lograr y sostener la *gobernanza* del riesgo a partir del trabajo coordinado entre todos los actores partes de este proceso. Son las acciones humanas las que incrementan o reducen las vulnerabilidades, por lo que la necesaria toma de conciencia frente a esta problemática —no solo local, sino mundial— fortalecería las acciones tendientes a reducir del riesgo de desastres.

Por ello, es fundamental cambiar el paradigma de actuación de los gobiernos, es decir, pasar de la atención del desastre a la gestión integral del riesgo de desastres haciendo hincapié en su reducción. Es necesario que los gobiernos entiendan que estas políticas darán sus frutos a largo plazo, ya que toda transformación compleja comienza en el presente, y el proceso trasciende una gestión en particular. Y, en este sentido, las estrategias organizacionales, el diseño de las organizaciones y la gestión de equipos, y la comunicación son componentes clave que requieren diseños específicos e implementaciones efectivas que permitan sostener el enfoque de la gestión del riesgo de desastres.

## Referencias bibliográficas

- Agranoff, R. (2012). *Collaborating to Manage A Primer for the Public Sector*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). «La dimensión administrativa de la nueva

- gobernanza; sus prácticas y aporte». Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD, octubre-noviembre, Santo Domingo, República Dominicana.
- Beck, U. (2011). «Convivir con el riesgo global». En Innenarity, D. y J. Solana (2011). *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Barcelona: Paidós, pp. 21-31.
- (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- (1996). «Teoría de la sociedad del riesgo». En Giddens, A.; Z. Baumann, N. Luhmann; U. Beck. *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Editorial Anthropos, pp. 201-222.
- Covello, V. y M. T. Pavlova (1989). *Effective Risk Communication. The Role and Responsibility of Government and Nongovernment Organizations*. Nueva York: Plenum Press.
- Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- Elizalde, L. (2004). *Las estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación en la crisis*. Buenos Aires: La Crujía ediciones.
- Fontana, S. y V. Maurizi (2014). *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicacionales frente al riesgo de desastres*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Fontana, S. (2009). *Sobre llovido, mojado. Riesgo, catástrofe y solidaridad. El caso Santa Fe*. Córdoba: EDUCC.
- García Acosta, V. (2005). «Vulnerabilidad social, riesgos y desastres». En *Desacatos. Revista de Antropología Social*, (19), septiembre-diciembre, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Gil, M.A. (1999). *Dirigir y organizar en la sociedad de la información*. Madrid: Pirámide.
- Gurevich, R. (1997). «Ciudad y desastre: un reto para la gestión pública». En Herzer, H. (comp.). *Postales urbanas del fin del milenio. Una construcción de muchos*. Eudeba: Buenos Aires.
- Herzer, H.; C. Rodríguez; A. Celis; M. Bartolomé; G. Capuro (2002). «Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo». En *10 años de LA RED*. Bogotá: LA RED, Tercer Mundo Editores.

- Herzer, H. (1990). «Los desastres no son tan naturales como parecen». En *Medio ambiente y urbanización*, 8, (30), Buenos Aires, IIED-GEL [Desastres y vulnerabilidad en América Latina].
- IFRC (2014). *Guías para una comunicación efectiva en gestión del riesgo* [en línea]. Ginebra: IFRC. Disponible en <[http://www.eird.org/wikies/images/Gu%C3%ADas\\_para\\_una\\_comunicaci%C3%B3n\\_efectiva\\_en\\_RRD.pdf](http://www.eird.org/wikies/images/Gu%C3%ADas_para_una_comunicaci%C3%B3n_efectiva_en_RRD.pdf)> [Consulta: 10 de enero de 2017].
- Lavell, A. (2002). «Riesgo y territorio: los niveles de intervención en la gestión del riesgo». En *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, (1).
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Luhmann, N. (1996). «El concepto de riesgo». En Giddens, A.; Z. Baumann, N. Luhmann; U. Beck. *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Editorial Anthropos, pp. 123-153.
- Mintzberg, H. (1998). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.
- ONU (2005). *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres* [en línea]. Disponible en <[www.unisdr.org/files/1037\\_finalreportwcdspanish1.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf)> [Consulta: 9 de enero de 2017].
- Ospital, C.; M. Hobert; A. Saab; A. Merino; M. Seijas; E. Losada; N. Pereyra; C. Olid (2005). *El rol de Estado en emergencias y catástrofes*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.
- UNISDR. «Misión y objetivos» [en línea]. Disponible en <<http://www.eird.org/esp/acerca-eird/mision-objetivos-esp.htm>> [Consulta: 10 de enero de 2017]
- Vargas, J. E. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales* (50). Santiago de Chile: CEPAL, ONU [Serie Medio Ambiente].

# **COMUNICACIONES**



## Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación

Por Valeria Serafinoff \*

### Resumen

Esta breve comunicación busca sistematizar algunos de los problemas que se presentan al momento de implementar sistemas de evaluación. Específicamente, se propone contextualizar un proceso que suele considerarse aséptico, neutral y centrado en aspectos técnicos cuando, en realidad, se trata de un proceso político y que, como tal, encierra conflictividad y tensiones. Las problemáticas que se observan frecuentemente se organizan en virtud de su relación con 1) el proceso de planificación y programación; 2) la gestión presupuestaria; 3) la calidad de la información disponible; 4) la distribución de responsabilidades en el proceso de seguimiento y evaluación; y 5) la difusión de los resultados y el uso de los resultados de la evaluación.

### Palabras clave

Evaluación de políticas públicas – implementación de políticas – gestión pública – planificación – programación.

### Abstract

This short essay seeks to systematize some of the problems that arise when implementing evaluation systems. Specifically, it contextualizes a process that is usually presented as technical and neutral. However, the evaluation of policies is a political issue. Some of the most problematic aspects are related to: 1) planning; 2) budgeting; 3) quality of information; 4) institutionalizing of the function; 5) using of evaluation results.

---

\* Licenciada en Ciencia Política (USAL). Magíster en Administración Pública (UBA). Doctora en Ciencia Política (UNSAM). Docente investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico: <valeria.serafinoff@gmail.com>.

## Key words

Public policies' evaluation - policy implementation - public management - planning - programming.

## 1. Introducción

El seguimiento y la evaluación de políticas públicas resulta clave para mejorar la gestión pública, resolver problemas sociales y promover derechos ciudadanos en forma efectiva. Estos procesos contribuyen a conocer los problemas públicos, el alcance de las acciones que se están implementando y, por lo tanto, promueven la toma de decisiones basada en evidencias sobre las políticas y los procesos que se generan alrededor de ellas. El conocimiento sobre *cómo se están haciendo las cosas* es fundamental para que los decisores públicos aprendan de la propia experiencia institucional. Al mismo tiempo, el seguimiento y la evaluación promueven el debate público y el control ciudadano, lo que contribuye a aumentar los niveles de transparencia y a mejorar la calidad de la democracia.

Sin dudas, evaluar es importante, y resulta prioritario que tanto el Estado nacional como las provincias y los municipios comiencen a transitar —consoliden o institucionalicen— procesos para la evaluación de sus políticas. Sin embargo ¿cómo hacen los Estados para institucionalizar la evaluación? ¿Cómo pueden instrumentarse sistemas de información? ¿De qué forma pueden implementarse sistemas de seguimiento y evaluación de políticas? A pesar del profuso corpus de bibliografía que, en las últimas décadas, se ha desarrollado sobre la cuestión, estos interrogantes siguen abrumando a los funcionarios que intentan promover experiencias de este tipo.

La bibliografía sobre evaluación la aporta, por un lado, la literatura de análisis de políticas públicas, que, con advertencias, suele retomar la temática como una última etapa dentro de un proceso más amplio. En este caso, la evaluación contribuye a caracterizar los resultados de una política para su ajuste y reformulación (Cf. aportes heurísticos en

Sabatier, 2010). Por otro lado, los manuales sobre la materia tienden a referirse a la evaluación en términos instrumentales, es decir, como una herramienta que brinda elementos de juicio sobre un programa. En este último caso, los aportes suelen ser más explícitos, pues brindan pautas para el desarrollo de evaluaciones y sistemas de evaluación, pero la mirada adoptada suele ser de tipo prescriptiva y centrada en una lógica de proyectos<sup>1</sup>.

Revisar la literatura sobre el tema y las experiencias de otros Estados resulta un primer paso fundamental. Sin embargo, suele ser bastante desalentador. En general, cualquier persona que ha participado de procesos tendientes a implementar la gestión para resultados, desarrollar sistemas de evaluación e institucionalizar prácticas de registro, sistematización y seguimiento de la información encuentra que dichos procesos distan fuertemente de las caracterizaciones que aparecen representadas en la literatura sobre el tema. Los conflictos son mayores; la incertidumbre, más generalizada; y, al intentar implementar el diseño desarrollado, se enfrentan múltiples desafíos, lo que, en el mejor de los casos, permite la consolidación parcial de algunas prácticas e instrumentos desarrollados.

Esta comunicación busca sistematizar algunos de los problemas que se presentan al momento de intentar implementar sistemas de evaluación como forma de contribuir a dicho proceso. Específicamente, se propone contextualizar un proceso que suele considerarse aséptico, neutral y centrado en aspectos técnicos cuando, en realidad, se trata de un proceso político y que, como tal, encierra conflictividad y tensiones. La próxima sección avanza en la definición de algunos conceptos clave e introduce un conjunto de nociones que se identifican como relevantes al momento de pensar el diseño y la implementación de sistemas de evaluación. La tercera sección se concentra en la sistematización de una serie de

---

<sup>1</sup> En general, esta bibliografía suele ser provista por agencias de cooperación o elaborada por áreas con responsabilidades de seguimiento y evaluación de programas. Podrían citarse, a modo de ejemplo, documentos como los elaborados por Banco Mundial, la AEVAL española; además de los editados por el PNUD, el BID, EuropeAid y USAID.

problemas observados con frecuencia. Finalmente, se presentan algunas notas a modo de conclusión y como forma de contribuir al debate sobre la necesidad de avanzar hacia el desarrollo de un sistema de evaluación de políticas en nuestro país.

## 2. Caracterizar el proceso y los sistemas de evaluación

Existen múltiples formas de caracterizar la evaluación. Este trabajo define *seguimiento* como el análisis y la recopilación sistemáticos de información a medida que avanza un programa —o conjunto de programas— (OECD, 2010). En tanto, la *evaluación* consiste en comparar a través de una medición sistemática —en intervalos periódicos o episódicos— resultados, efectos alcanzados o procesos que se generan en torno a su realización (OECD, 2010). Mediante estimaciones cuantitativas o cualitativas acerca del funcionamiento de un programa o política, una evaluación intenta inferir cuán bien se ha desempeñado o se está desempeñando este, qué problemas ha presentado o presenta su ejecución y cuáles son los principales efectos de las actividades comprendidas en la intervención realizada. En definitiva, se propone hacer un juicio de valor fundamentado y comunicable sobre las acciones implementadas (Nirenberg *et al.*, 2003). En resumen, evaluar implica un doble proceso: i) uno *descriptivo*, orientado a sistematizar la información referida a un programa o política en cuestión; ii) y otro *valorativo*, en donde se juegan valores, normas y percepciones con los que se contrasta la información obtenida.

La evaluación no puede entenderse como un proceso aislado (Di Virgilio y Solano, 2012). Es decir, se puede evaluar un proyecto, un programa o un ámbito organizativo<sup>2</sup>, pero esta evaluación adquiere sentido en un proceso más amplio. El proyecto se referencia en una cadena de valor que define la hipótesis de transformación de esa situación observada y el conjunto de supuestos sobre los que formulan las distintas intervenciones

---

<sup>2</sup> En referencia a una unidad ejecutora, área u organismo responsable de implementar una política—o que participa de su implementación—. Por cuestiones expositivas, nos referiremos a evaluaciones de programas aun cuando puedan tratarse de proyectos, políticas o ámbitos organizativos.

públicas. Por ello, aun cuando se defina acotada a una intervención particular, la evaluación requiere información generada en otros ámbitos y se potencia con las evaluaciones de otros proyectos relacionados —v.g., por orientarse a garantizar un mismo derecho y resolver un problema asociado, implementarse en un mismo territorio o enfocarse en un mismo grupo de población—. *Sistema de evaluación* se refiere a un conjunto de reglas, principios y prácticas orientadas a generar de manera sistemática información y análisis con fines valorativos. Sin embargo, como se considerará a continuación, la referencia a un sistema no implica que las experiencias de evaluación en un mismo Estado o sector de política pública resulten homogéneas ni integrales.

En primer lugar, la referencia a un sistema de seguimiento y evaluación implica cierta preocupación por integrar vertical y horizontalmente estas acciones. La *integración vertical* se refiere a la forma en que se articula el análisis de los logros alcanzados en términos de los programas, las organizaciones y la finalidad político-estratégica —si bien Ospina (2009) incorpora el nivel micro en referencia a la evaluación del desempeño de las personas con responsabilidades en la implementación de las acciones, en esta comunicación, dicho nivel ha sido deliberadamente omitido—. En tanto, la *integración horizontal* se refiere a la coordinación entre el sistema de seguimiento y evaluación y otras funciones de la gestión pública, tales como el proceso presupuestario o la gestión de recursos humanos. Las decisiones impactan sobre la definición de los objetivos particulares de las evaluaciones y también sobre la organización de los equipos para el seguimiento y la evaluación (Ospina, 2001, 2009). En definitiva, la noción de *sistema* se refiere a la integración del esfuerzo por evaluar, y, por lo tanto, insertar la evaluación en la gestión estatal resulta un aspecto clave.

En segundo lugar, las acciones de seguimiento y la evaluación de políticas requieren *información*, puesto que se sustentan en ella. Sin embargo, cuando, a lo largo del documento, nos referimos a la necesidad de generar sistemas de información actualizados, es preciso distinguir este concepto del de *dato*. Tal como señala Hintze (2001), los datos son

las representaciones más directas sobre los hechos, mientras que la existencia de información implica que los datos han sido interpretados o elaborados de alguna manera. Por lo tanto, es necesario relevar datos, pero es preciso fortalecer las capacidades para que aquellos se transformen en información sustantiva para la toma de decisiones. En tal sentido, se requiere un trabajo constante de recopilación y sistematización de la información. Para ello, resulta clave definir algunos aspectos, tales como a) los procesos de alimentación y mantenimiento del sistema y acceso a información actualizada, incluyendo la identificación de responsabilidades específicas; b) la claridad respecto de las definiciones conceptuales y operativas; c) el respeto de los flujos y los plazos establecidos para la compilación de los datos; d) la elaboración de bases de datos informatizadas; y e) la revisión continua del sistema (URB-AL, 2012).

Este trabajo se propone abordar el desafío que se presenta cuando se busca consolidar sistemas de evaluación de políticas públicas implementadas en distintos sectores, orientadas a resolver problemáticas diversas y garantizar derechos de personas con percepciones, intereses y recursos heterogéneos. Adicionalmente, estos sistemas buscan institucionalizar procesos que permitan evaluar políticas de distinto nivel de complejidad e interdependencia, implementadas en territorios diversos, con horizontes temporales diferentes y cuyas líneas de base resultan dispares, incluso, respecto de la información sobre la que se toma la decisión que da origen a la intervención estatal.

Como punto de partida, es preciso entender estos aspectos que afectan la implementación de sistemas de evaluación:

- La evaluación es, principalmente, un proceso político —no solo técnico—. Por lo tanto, se generan tensiones, conflictos y luchas de poder en relación con el objeto de la evaluación —política pública en cuestión—, los valores de contraste —componente valorativo— y la difusión de los resultados. En paralelo, se ve afectada la definición de los instrumentos y metodologías, el alcance de las evaluaciones y la posibilidad de consolidar e institucionalizar los procesos de la evaluación.

- Los resultados de la evaluación tienen distintos usos. En el marco de la gestión de un programa o un área, pueden dar lugar a la reformulación de la estrategia de acción o al ajuste de sus componentes, pero también pueden llevar a la renuncia de los responsables, por ejemplo, por no alcanzar los resultados esperados. A partir de la difusión de los resultados, puede promoverse una mayor participación de distintos actores sociales en los procesos de formulación de políticas, pero también se activan espacios de control social. Distintos actores sociales podrían apropiarse de la evaluación y generar espacios propicios para la innovación. Sin embargo, los resultados también pueden descontextualizarse, o pueden realizarse recortes malintencionados de las evaluaciones que atenten contra la legitimidad de la acción que se está desarrollando.
- La consolidación de sistemas de evaluación está supeditada, entre otras, al proceso político y a las características del régimen democrático. Dado que la evaluación es un proceso político, el desarrollo y la expansión de sistemas de este tipo suelen verse afectados por cuestiones, tales como la competencia partidaria y la eficacia de mecanismos de *accountability horizontal*. La implementación de sistemas de evaluación puede asociarse a una gestión gubernamental; por tanto, con la finalización de esa gestión, se desarticulan las prácticas ya puestas en marcha. Por ello, la apropiación de las evaluaciones por parte de distintos actores sociales y el uso que se realiza de ellas son fundamentales para garantizar su sostenibilidad.
- Otras restricciones para el desarrollo de sistemas de evaluación están dadas por la disponibilidad de recursos —financieros, tecnológicos y humanos—, las capacidades institucionales existentes y los plazos disponibles.

- La implementación de sistemas de este tipo es un proceso que tiene etapas de avance y retroceso. Se trata de un proceso lento y prolongado, caracterizado por etapas de profundización, consolidación y, también, de repliegue. Es importante sostener los esfuerzos y no intentar *saltar casilleros*.
- Aunque sean aisladas, la ausencia de experiencias de evaluación de programas y proyectos dificulta la consolidación de estos sistemas por la falencia de la información disponible. La mejora de las condiciones requiere comenzar a transitar el camino de la evaluación: los indicadores se ajustan cuando comienzan a utilizarse, y, en esos contextos, surgen nuevas necesidades de registro o preguntas de evaluación. En cierta medida, la ausencia de una cultura que evalúe y rinda cuentas dificulta el desarrollo de estas prácticas. Como se señaló anteriormente, la implementación de sistemas de evaluación atraviesa distintas etapas, pero, en determinados contextos, el esfuerzo inicial requiere un mayor compromiso para su estabilización. Resulta clave el liderazgo de las máximas autoridades políticas, pero, además, el involucramiento de distintos actores políticos y fuerzas sociales. En dichos contextos, la etapa inicial suele extenderse durante un período más largo —mayor gradualidad—, y la estrategia requiere la institucionalización de distintos incentivos.
- La perspectiva de derecho genera desafíos adicionales para pensar el desarrollo y la implementación de sistemas de evaluación en la medida en que incorpora la noción de derechos indivisibles e interdependientes, generalmente, definidos por estándares internacionales. Asimismo, este enfoque supone una participación activa del poseedor del derecho no solo en la formulación de las estrategias de intervención, sino también en los procesos de evaluación (Ligerio Lasa *et al.*, 2014; ONU Mujeres, 2014). Por lo tanto, no solo aumentan la interdependencia y la complejidad de las

políticas, sino también la necesidad de articular información provista por distintas áreas y de desarrollar instrumentos de evaluación que permitan incorporar la mirada y los valores de distintos actores.

En síntesis, no existe un modelo óptimo de evaluación. Más allá de las características específicas de las evaluaciones y de los sistemas de evaluación identificados por la literatura, estos no pueden pensarse escindidos de las particularidades de la administración pública en la cual se van a implementar. Por ello, las normas, los procedimientos y las prácticas que encuadran la gestión de lo público, los regímenes de personal y, fundamentalmente, el proceso de presupuestación condicionan el desarrollo y la implementación de estos sistemas. En consecuencia, el mejor sistema de evaluación será, en cada Estado en particular, el que mayor capacidad tenga para imbricarse con el régimen político, las estructuras, los procesos, y la cultura y prácticas de gestión. Esto no implica inmovilidad o rigidez. Por el contrario, se esperaría que un sistema de evaluación que logre imbricarse y, por ende, consolidarse contribuya a transformar no solo el modo de gestión de lo público, sino también las prácticas democráticas. En tal sentido, para mantener su eficacia, este tipo de sistemas requiere un alto nivel de adaptabilidad, lo que implica un proceso continuado en el tiempo.

### **3. Problemas para implementar sistemas de evaluación**

Esta sección sistematiza una serie de dificultades que se presentan habitualmente cuando se implementan sistemas de evaluación. Como se señaló anteriormente, la intención de describir estos inconvenientes radica en la necesidad de identificar estrategias tendientes a revertirlos o, al menos, a reducir su impacto. Al mismo tiempo, la sistematización de estas problemáticas busca revertir la noción de excepción que hace a la regla.

Los problemas que se caracterizan a continuación no tienen pretensión de exhaustividad. En su lugar, sistematizan algunas cuestiones

frecuentemente observadas. Las problemáticas se presentan en relación con el proceso de planificación y programación; la gestión presupuestaria; la calidad de la información disponible; la distribución de responsabilidades en el proceso de seguimiento y evaluación y la difusión de los resultados y el uso de los resultados de la evaluación. A continuación, se retomarán individualmente cada una de estas problemáticas enunciadas.

1. *Proceso de planificación y programación.* La literatura especializada aborda la forma en que objetivos inconsistentes y poco precisos afectan la capacidad de evaluación de un programa. Estos problemas se multiplican cuando se intenta evaluar políticas públicas o prioridades en la agenda gubernamental.

En el marco de la implementación de sistemas de evaluación, comienza a cuestionarse la calidad de la planificación de las intervenciones públicas. En dichos contextos, suelen desarrollarse instrumentos para mejorar la capacidad de planificación, pero el inconveniente que se enfrenta en esos casos es que, muchas veces, se pierde de vista que aquella es un instrumento para la gestión. Es decir, no es un fin en sí mismo ni se trata de un ejercicio académico o de una obligación hacia un tercero<sup>3</sup>. Por ello, es necesario que las distintas áreas se *apropien* de estos instrumentos y los incorporen en su práctica cotidiana. Al mismo tiempo, para su apropiación por parte de los funcionarios, estos instrumentos tienen que ser lo suficientemente adaptables a distintas realidades organizacionales y de los sectores de políticas.

El proceso de planificación requiere un fuerte conocimiento de la problemática que le da origen y un trabajo de prospectiva sobre los escenarios de mediano y largo plazo. En muchas oportunidades, se planifica en función de supuestos erróneos respecto de las causas por las cuales se incorpora una perspectiva de gestión por resultados en la

---

<sup>3</sup> Podría ser un organismo internacional o uno gubernamental con responsabilidades en la implementación de sistemas de evaluación u organismos de otros niveles de gobierno, por ejemplo, cuando se trata de programas del Estado nacional con participación de agencias provinciales.

gestión gubernamental —nacional, provincial o local—, así como también pueden construirse expectativas desmedidas sobre los efectos de la planificación en la gestión<sup>4</sup>. Asimismo, la cadena de valor que sustenta las decisiones adoptadas no siempre resulta clara, puesto que tampoco los fines y las prioridades de las políticas de gobierno resultan explicitados en varias oportunidades.

La planificación estratégica puede sufrir ajustes cuando se modifican las estrategias diseñadas para resolver la problemática social que dio origen a la intervención estatal. Este cambio puede producirse por variaciones en los lineamientos políticos, o bien, por modificaciones en las condiciones macroeconómicas, sociales, institucionales o ambientales en las que se desarrolló inicialmente. Por ello, la planificación operativa suele sufrir importantes cambios a lo largo de la gestión de un programa por los ajustes que deban realizarse<sup>5</sup>.

La incorporación de los ajustes en la planificación suele ser un problema, aun cuando la tecnología existente pudiera resolver el registro de estos cambios. Cualquiera sea la causa de un ajuste en la planificación realizada, dicha modificación en estrategias, acciones desarrolladas, recursos asignados o expectativa de logros debe ser registrada. Sin embargo, en varias oportunidades, se observa que la planificación se toma como algo rígido e inmodificable. Esto genera dificultades en el seguimiento de las políticas, que es frecuente que se modifiquen en su implementación. Por lo tanto, resulta relevante definir un proceso estandarizado para la aprobación, el registro y la actualización de la planificación.

---

<sup>4</sup> Entre otros factores no considerados, podrían reseñarse a) las dificultades para lograr determinados acuerdos y consensos políticos necesarios para tomar determinadas decisiones —*v.g.*, necesidad de una decisión, por ejemplo, cambio en una ley o sanción de un nuevo decreto—; b) los procesos administrativos y el tiempo de estos —*v.g.*, para la incorporación de personal—; c) la disponibilidad de los recursos; d) la disponibilidad de recursos en los momentos pautados por la programación de actividades y logros; e) la disponibilidad de determinados perfiles de recursos humanos; y f) la coherencia en la secuencia de acciones y logros.

<sup>5</sup> Por ejemplo, a partir de a) ajustes en los lineamientos políticos; b) cambios en el equipo del programa; y c) variación en los recursos disponibles, ya sea por reducción de los montos o por la inclusión de nuevas fuentes que requieren la incorporación de actividades adicionales.

2. *Vinculación con la gestión presupuestaria*<sup>6</sup>. Un sistema orientado a evaluar los resultados de las políticas públicas requiere instrumentos que permitan medir el gasto asociado con las acciones implementadas. Sin embargo, se presentan distintos inconvenientes al intentar avanzar sobre estos desarrollos.

En primer lugar, los presupuestos tradicionales no se asocian con los resultados esperados, y las metas definidas suelen ser de carácter general. No suele existir una práctica de presupuestación centrada en metas y, cuando se formulan, suelen estar definidas en forma agregada y centradas en las responsabilidades y las competencias de las unidades organizativas. En consecuencia, se observan falencias en la articulación entre los objetivos de política y la previsión presupuestal, así como también la ausencia de una perspectiva de mediano y largo plazo. Entretanto, la extrema rigidez en la asignación presupuestaria afecta la capacidad de vincular los recursos asignados con la política que se busca evaluar<sup>7</sup>. Además, los procesos de ejecución y control presupuestario siguen haciendo énfasis en los aspectos formales, más centrados en la auditoría del gasto que en la evaluación de las políticas.

En segundo lugar, los períodos definidos para la implementación de acciones delineadas en el marco de los programas suelen no coincidir con los períodos presupuestarios. Al mismo tiempo, gran cantidad de las políticas públicas reportan a una modalidad de gestión operativa. Esto es, se despliegan a través de procesos rutinizados, en donde los recursos se asignan para garantizar cierta capacidad instalada. Estas políticas suelen ser intensivas en cuanto a la necesidad de recursos humanos, pero las actividades del personal no se definen sobre la base de resultados, sino como forma de garantizar su disponibilidad<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Agradezco a Diego A. Federico sus comentarios y reflexiones sobre estos aspectos.

<sup>7</sup> Relativo a un modelo de asignación presupuestaria incremental o de base histórica.

<sup>8</sup> Por lo general, los registros del desempeño de los recursos humanos no permiten una asociación directa con el presupuesto y, menos aún, del aporte específico a cada resultado alcanzado.

En tercer lugar, la desarticulación entre las áreas administrativas, presupuestarias y sustantivas<sup>9</sup> genera una multiplicación de sistemas de registro de recursos que necesitan ser compatibilizados.

En cuarto lugar, y directamente asociado con el punto anterior, se observa que, cuando se intenta implementar sistemas de evaluación en el nivel subnacional, suelen presentarse problemas de planificación presupuestaria, debido a la convergencia de múltiples fuentes de financiamiento. Los aportes del Estado nacional son considerados inciertos por los Estados subnacionales, por lo que no se registran en la planificación presupuestaria y se incorporan a los sistemas de administración financiera al momento en que se producen los desembolsos del gobierno federal. Esto genera una imposibilidad de realizar una comparación directa entre lo planificado y lo ejecutado. Otro aspecto para considerar es que resulta frecuente que los aportes del Estado nacional se realicen a través de bienes y servicios. Es decir, no se produce una transferencia de dinero a la provincia, sino que, por ejemplo, el aporte se realiza a través de la contratación de recursos humanos con afectación específica —personas se incorporan a la administración pública provincial—. También se observa que, en algunos casos, se reciben transferencias en especies, como, por ejemplo, insumos médicos. En estas situaciones, al no haber desembolsos directos, no se produce un registro en los sistemas de administración financiera, aun cuando estos aportes en bienes y servicios tienen efectos directos sobre los resultados de la política en cuestión. Este tipo de inconvenientes provoca la necesidad de generar registros paralelos: por un lado, vinculados con la ejecución y el seguimiento presupuestario y, por el otro, asociados con la gestión para resultados y la evaluación. La persistencia de una lógica centrada en los insumos afecta la capacidad de trabajar con un presupuesto orientado a resultados.

En definitiva, implementar un sistema de evaluación de resultados requiere una articulación compleja de información, en la que se busca vincular los sistemas de gestión presupuestaria con los sistemas contables, de

---

<sup>9</sup> Orientadas a la producción de bienes y servicios externos —hacia la sociedad—.

compras públicas y de gestión de recursos humanos. Transformarlos suele implicar la necesidad de realizar ajustes normativos y de las plataformas informáticas. Estas transformaciones suelen ser poco viables, y, en su lugar, se multiplican las fases que integran datos, las *traducciones* en los distintos sistemas y los registros manuales. La instauración de sistemas de evaluación y gestión para resultados suele impulsar la creación de metasisistemas que, tomando información de distintos sistemas públicos, los traducen de forma que pueda considerarse su aporte al logro de determinado resultado. Esta no es una tarea sencilla y demanda un trabajo *artesanal* que permita ir enfrentando los distintos problemas que se van presentando en la integración de los sistemas que proveen la información. Asimismo, la posibilidad de implantar estos metasisistemas requiere que los sistemas de administración financiera cumplan con una lógica de presupuestación por resultados o programas, condición que, por lo general, no se cumple. Por último, aun cuando logren resolverse los problemas antes delineados, el sistema solo logra vincular metas físicas y resultados, pero no permite medir impactos.

3. *Calidad de la información disponible.* La información es la materia prima de la gestión para resultados. Se trata de un elemento central para la toma de decisiones y la planificación de estrategias de acción, así como para la evaluación de la gestión pública. Sin embargo, es frecuente observar que la producción y el tratamiento de la información están desarticulados de la cadena de valor y de los objetivos definidos. Además, los esfuerzos por generar información son fragmentados y se dan en forma esporádica, mientras que su disponibilidad suele ser escasa, y su calidad, heterogénea.

Asimismo, por un lado, se observan inconvenientes vinculados con la fragmentación de la información. Entonces, al intentar generar sistemas de información, se identifican diferentes registros individuales elaborados con criterios distintos. La fragmentación también se manifiesta en la ausencia de intercambios en los registros entre las distintas áreas del Poder Ejecutivo y de estos organismos para con en el Poder Judicial, lo que atenta contra la integración de la información.

Por otro lado, se observa la falta de continuidad en la sistematización de la información. Varios registros sistematizados de información suelen responder a demandas concretas —v.g., solicitadas por alguna autoridad gubernamental o en el marco de una presentación en un foro internacional—. En respuesta a la demanda, se *construye* un dato, pero no se lo incorpora como indicador de seguimiento, así como tampoco se definen los criterios para el relevamiento de esa información ni se detallan los inconvenientes en el registro. En consecuencia, ante cada nueva demanda, hay que reconstruir el dato sin seguir los mismos criterios. Esto afecta fuertemente la confiabilidad de la información relevada. Asimismo, se presentan problemas tanto en las definiciones conceptuales y de registro de la información como a la hora de construir series estadísticas.

Los problemas anteriormente enunciados pueden relacionarse con la ausencia o —cuando existe— con la debilidad generalizada de áreas con responsabilidades específicas para el seguimiento y la sistematización de la información especializada. La situación antes descrita también se vincula con la ausencia de sistemas informáticos que permitan el procesamiento de la información en tiempo real. Debilidades estructurales, tales como la accesibilidad a Internet en algunas regiones del país, la poca disponibilidad de equipos con los requisitos necesarios, así como la falta de experiencia y capacitación de las personas responsables de realizar los registros, afectan la calidad y la disponibilidad de la información.

La posibilidad de consolidar un sistema de evaluación se sustenta en la existencia de registros rutinarios y de acciones de monitoreo de gestión. La perspectiva de derecho obliga a generar sistemas de información integrados. En contraste, hay inconvenientes por la ausencia de registros y otros motivados por su multiplicación a partir de una misma intervención, pero elaborados sobre distintos criterios. Además, como se señaló anteriormente, la capacidad institucional para desarrollar estos registros resulta débil y es dispar entre las distintas áreas de la administración estatal. A menudo, los datos se encuentran desactualizados o son registrados siguiendo definiciones operativas y parámetros diferentes.

Las bases de información suelen estar atiborradas de datos inconsistentes y mal registrados. La concientización sobre la relevancia de las acciones de registro es baja, así como también se destaca la poca capacitación en estos temas de quienes son los responsables de los registros primarios de información<sup>10</sup>.

La heterogeneidad regional, las formas diversas en que se manifiestan en el territorio los problemas públicos y las expectativas diferenciadas de distintos grupos de población generan múltiples desafíos para generar sistemas de información. Así, la ausencia de información desagregada dificulta planificar políticas con una mirada territorial y adaptada a las distintas realidades sociales. Acuña (2008) se refiere a la necesidad adicional de contar con información no solo desagregada y confiable, sino actualizada dinámicamente.

Avanzar en la consolidación de sistemas de evaluación requiere realizar un diagnóstico exhaustivo sobre la disponibilidad y la calidad de la información, así como también identificar información adicional con la que sería preciso contar para el seguimiento y la evaluación de las políticas. Finalmente, resulta preciso delinear estrategias para el relevamiento de la información definida como prioritaria para evitar crear registros de datos que luego no se utilizan o que se multipliquen. Resulta fundamental fortalecer las capacidades estatales de registro y sistematización de la información, así como también crear conciencia sobre la relevancia de llevar registros sistematizados de las acciones realizadas. Estos deben estar guiados por el sistema de evaluación, ya que no resulta viable ni sostenible el registro en sistemas paralelos.

4. *La distribución de responsabilidades en el proceso de seguimiento y evaluación.* Un aspecto que resulta poco considerado y es clave para consolidar los sistemas de evaluación es la cristalización

---

<sup>10</sup> Es muy frecuente encontrarse con funcionarios responsables de realizar los registros primarios de la información y que desconocen el uso que se le da —o podría dársele— a esa información. Esto se asocia con la ausencia de un *feedback* de las áreas operativas con las responsables de acciones de seguimiento y evaluación.

institucional de las responsabilidades vinculadas con el seguimiento y la evaluación.

¿En quién recae la responsabilidad de liderar el sistema de evaluación? ¿En áreas con responsabilidades presupuestarias o en áreas con responsabilidades transversales especializadas en temas de evaluación? (Ospina, 2009). ¿Es necesario crear una agencia o un área que concentre las responsabilidades específicas de seguimiento o evaluación, o estas responsabilidades pueden desarrollarse en forma segmentada sobre la base de acuerdos metodológicos? ¿Cómo se garantizan determinadas condiciones para la integralidad de los procesos de evaluación y de la información generada en los niveles subnacionales? ¿Resulta necesario consolidar roles o áreas técnicas especializadas en cada ministerio o agencia gubernamental?

Estas son algunas preguntas clave que se presentan al momento de diseñar el marco institucional con responsabilidades en la formulación, la implementación y la consolidación de un sistema de evaluación. Las respuestas a tales interrogantes se encuentran condicionadas por el contexto político, las normativas que definen la estructura del Estado y los antecedentes institucionales relativos a las modalidades de gestión y prácticas de seguimiento y evaluación de políticas. Al mismo tiempo, las decisiones adoptadas en relación con cada una de las preguntas delineadas condiciona no solo el modelo organizacional delineado para sostener prácticas de evaluación, sino también los procesos y los mecanismos para consolidar la información, los intercambios y las prácticas y metodologías de seguimiento y evaluación.

Otro de los aspectos relevantes para institucionalizar los sistemas de evaluación ya ha sido adelantado al abordar el vínculo con la gestión presupuestaria: la necesidad de una integración horizontal con otros sistemas. Institucionalizar un sistema de evaluación requiere una articulación con otros sistemas que lo preexisten, por ejemplo, de administración financiera, de gestión de recursos humanos y de compras. Así, las decisiones sobre la estructura del sistema de evaluación debe considerar la forma de conciliar con otras áreas de la administración pública.

En todo caso, la creación de una institucionalidad que integre responsabilidades vinculadas con las funciones de seguimiento y evaluación parece clave para consolidar estos sistemas. Por una parte, más allá de las alternativas diferentes en materia de diseño o de los distintos desafíos para integrar estos sistemas de manera horizontal, resulta clave evitar la fragmentación excesiva de las responsabilidades sobre la definición de los esquemas de seguimiento y evaluación, así como la proliferación de herramientas, instrumentos y metodologías elaboradas con orientaciones y finalidades diferentes. Por otra parte, los equipos con responsabilidades en estas funciones necesitan combinar capacidades técnicas y políticas. El perfil político es fundamental para legitimar y expandir estos procesos. En tanto, la continuidad de los equipos con responsabilidades en acciones de seguimiento y evaluación resulta importante, más aún en las primeras etapas de conformación de estos sistemas.

5. *La difusión de los resultados y su uso.* Un aspecto relevante que atraviesa la consolidación de estos sistemas está vinculado con la comunicación de los resultados del seguimiento y de la evaluación. Este aspecto es tan importante que, en algunas oportunidades, los desacuerdos sobre estos puntos desalientan el desarrollo mismo de experiencias de seguimiento y evaluación. Cuestiones tales como ¿a quiénes se difunden los resultados?, ¿qué información se difunde?, y ¿cómo se difunde? resultan centrales y merecen considerarse con cierto nivel de detalle.

Comunicar información sobre la gestión pública requiere ciertas definiciones —principios y pautas— adoptadas en forma centralizada y que, luego, pueden *adaptarse* en cada uno de los sectores y programas. En tal sentido, implica una importante tarea de coordinación de espacios con esta finalidad. Al mismo tiempo, difundir sobre los resultados de la gestión requiere identificarse como tal, y es de vital importancia que puedan encuadrarse las particularidades de la política sectorial —en términos de los objetivos definidos— y del de los programas —cadena de valor definida— sobre los que se está presentando información.

La audiencia a quien está orientada la información es relevante, y, antes de difundir dichos resultados, es preciso identificar este punto. Distintos actores pueden tener distintos intereses respecto de la información que hace a los logros alcanzados en el marco de las políticas y programas de acción. Por lo tanto, puede resultar adecuado adaptar los documentos que se difunden —o los instrumentos para la comunicación— a los distintos actores.

A fin de facilitar el acceso y la claridad de la información que se comunica —o de los informes de seguimiento y evaluación de los programas y políticas—, se sugiere partir de la presentación de las distintas dimensiones en un nivel más agregado —centrado en dimensiones sobre resultados y efectos— sobre el que es posible indagar —profundizar en términos más operativos— en caso de un interés más específico. Finalmente, es importante destacar que, en algunos contextos, suelen promoverse instrumentos estandarizados de información sobre los programas y las políticas de forma de facilitar el acceso a la ciudadanía.

#### **4. Algunas notas a modo de conclusión**

En las últimas décadas, la cuestión del seguimiento y la evaluación de políticas ha adquirido relevancia. Se han multiplicado los programas de formación sobre esta materia, que suele presentarse como tema preponderante en jornadas y revistas especializadas sobre administración pública. También se han expandido las experiencias de evaluación de programas y proyectos —principalmente, los que cuentan con financiamiento internacional—. Sin embargo, consolidar sistemas de evaluación no ha sido una prioridad en la agenda pública. En su lugar, se sucedieron algunos anuncios gubernamentales. Varios de estos no pasaron de una primera etapa de implementación, mientras que otros avanzaron caracterizados por su fragmentación y parcialidad. Algunas experiencias a nivel provincial tuvieron, desde su concepción, una mirada más integral e integrada, pero también expresaron importantes dificultades para sostenerse más allá de la gestión gubernamental que los había impulsado.

El recientemente asumido gobierno ha impulsado como una de las prioridades de la agenda gubernamental la modernización del Estado. En ese marco, no solo se creó un ministerio con responsabilidades específicas en el diseño y la puesta en marcha de acciones orientadas a fortalecer el aparato del Estado, sino que también se aprobó el Plan de Modernización del Estado (Decreto N.º 434/2016), dentro del que se incluye un eje sobre gestión por resultados y compromisos públicos. Si bien las acciones realizadas aún resultan muy incipientes, parece preciso evitar reducir la cuestión a un aspecto instrumental —el seguimiento de metas o la definición de tableros de control—, de incorporación de tecnologías informáticas o de transparencia de gestión.

La evaluación de políticas públicas encierra un componente valorativo, definido en un proceso político y que, por lo tanto, es conflictivo y expresa intereses. Las decisiones operativas son esenciales para que se implemente, pero el desarrollo de sistemas de evaluación no puede reducirse solo a dichas decisiones. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías aportan al desarrollo de estos sistemas, puesto que permiten integrar información y sistematizarla sin demasiada dificultad. No obstante, no puede anteponerse un desarrollo informático a las normas y los procesos vigentes, a los objetivos y las prioridades definidas política y estratégicamente, y a las decisiones metodológicas orientadas a operacionalizar dichos lineamientos políticos. La evaluación contribuye a la transparencia del Estado, aunque su función principal se asocia con la generación de conocimientos que nos permiten aprender y tomar decisiones basadas en evidencias para responder de forma más efectiva a las demandas de los distintos grupos sociales, o garantizar derechos ciudadanos. La evaluación es una herramienta para gestionar lo público.

El seguimiento y la evaluación contribuyen a legitimar las políticas públicas y promueven un debate informado. Por ello, los esfuerzos por desarrollar este tipo de sistemas involucran no solo a las autoridades gubernamentales, sino también a representantes en otros poderes del Estado, académicos y otros actores de la sociedad civil. Los anuncios grandilocuentes suelen ocupar importantes titulares en los diarios, pero avanzar en la consolidación de sistemas de evaluación requiere

esfuerzo continuo en fortalecer las capacidades estatales para generar y sistematizar información, y para seguir y evaluar la gestión pública. Entonces, resulta fundamental identificar responsables. Por ello, mientras las responsabilidades de seguimiento y evaluación continúen fragmentadas, la posibilidad de consolidar sistemas de evaluación no es más que una expresión de deseo.

## 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. 103-124.
- Di Virgilio, M. y R. Solano (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Hintze, J. (2001). «Control y evaluación de Gestión por Resultados». En revista *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (1).
- Ligero Lasa, J.; J. Espinosa Fajardo; C. Mormeneo Cortés y M. Bustelo Ruesta (2014). *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECI.
- Nirenberg, O.; J. Brawerman y V. Ruiz (2003). *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Sabatier, P. (2010). *Teoría del proceso de políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

## Documentos institucionales

- OECD (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OECD.
- ONU Mujeres (2014). *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad*. México D.F.: ONU Mujeres - Centro CLEAR.
- URB-AL (2012). *Principales resultados e impactos de los proyectos del Programa URB-AL III Oficina de Coordinación y Orientación (OCO)*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

## Bibliografía de consulta

- Agencia de Evaluación y Calidad (2009). *La función evaluadora, Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas. Guía de trabajo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Aquilino, N. (2015). «Hacia una política nacional de evaluación». En *Documento de Políticas Públicas*, (151), CIPPEC.
- Banco Mundial (2006). «Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público». En *Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad*, (15).
- (2004). *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Gertler, P.; S. Martínez; P. Premand; L. Raylings; C. Vermeersch (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Gobierno de Navarra (2008). *Protocolo de evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra*. Gobierno de Navarra.

# RESEÑAS



## **Cambiando. El eterno comienzo de la Argentina**

Mario Riorda

Santiago de Chile, Planeta, 2016, 252 páginas.

ISBN 978-950-49-5520-7

Por *Gianfranco Scigliano*

Son pocos los casos que han sabido articular la vida académica con la consultoría, mundos concebidos como distantes y, a veces, antagónicos. Este es el ejemplo de Mario Riorda, reconocido politólogo argentino con una destacada producción editorial que lo hacen uno de los expertos en comunicación política más importantes de América Latina.

En consonancia con obras anteriores, como *Gobernautas y ciudadanos: los gobernantes latinoamericanos y la gestión de redes sociales; Comunicación gubernamental 360*, y sin caer en interpretaciones inocentes sobre las relaciones que hacen a la actividad política, en este libro, Riorda da cuenta de la trama comunicacional de la política y de su materia prima: el poder.

*Cambiando* parte de la idea de una visión cíclica de la historia argentina apelando al mito de la crisis y a la eterna refundación. Todo se *transforma* en un barajar y dar de nuevo, mientras se suceden *modelos* de país, muchas veces, antagónicos. Como bien señala el autor, esto le otorga a la Argentina un carácter especial:

Hace más de cuatro décadas que el economista Simon Kuznets describió cuatro clases de países, con un tono tragicómico, pero lapidario: los desarrollados, los subdesarrollados, Japón y la Argentina. Japón, país que sin recursos naturales logró alcanzar el desarrollo.

La Argentina, que, con recursos naturales, no logró alcanzar el desarrollo. Desde ese diagnóstico pesimista de país —y, por qué no, flagelante del ser nacional— es desde donde cada candidato que accede al poder enarbola un discurso con pretensiones fundantes (p. 12).

Estos *modelos* no solo se expresan en las políticas públicas, sino también en las diferentes alianzas de sectores políticos y en las formas discursivas. Pero algo queda claro: la refundación constante ha retrasado el desarrollo, tal como expresa Kuznets, seleccionado hábilmente por Riorda.

Uno de los rasgos de continuidad en los diferentes trabajos del autor ha sido la articulación disciplinar, en parte, producto de su formación y de su itinerario profesional e intelectual. Es así como convergen la ciencia política y la sociología con las teorías de la comunicación y el *marketing* político. Esto hace del análisis de Riorda un cristal poliédrico sobre la construcción de los procesos sociopolíticos. Su experiencia personal como profesor de grado y posgrado, y como investigador se articula con su trabajo como consultor y asesor de políticos, partidos y gobiernos. Este le permite tener una visión aguda y profunda sobre la realidad argentina y abordar cambios y continuidades; en el caso de este libro concreto, la transición entre el gobierno kirchnerista y el comienzo del mandato de Mauricio Macri. Sin embargo, es también una excusa que refleja una constante en la Argentina:

Por ello, *Cambiando* no trata solo del cambio de Cambiemos. Trata de los muchos cambios que se vienen sucediendo en el país desde la recuperación de la democracia, y de los muchos cambios que no necesariamente han generado nuevos debates. Trata o puede tratar también de las muchas idas y vueltas, marchas y contramarchas, evoluciones e involuciones que se van produciendo en términos de argumentos empleados y, por ende, en los discursos políticos. Trata de las euforias y las decepciones políticas y el gerundio

implica que la acción vive una realización que no ha llegado a su fin. El gerundio mantiene abierta la posibilidad, la expectación e incluso todo lo bueno que se esté viviendo puede serlo más y mejor. Y lo malo también, el gerundio es una expansión inacabada (p. 22).

En sus trabajos, Riorda ha estudiado la función de las ideologías con un tono renovado de análisis, como bien señala con cierta ironía en el título de su capítulo específico: «No creo en la ideologías, pero que las hay las hay». Parte de una idea muy diferente a la del *fin de las ideologías* que varios autores han planteado ya desde los cincuenta. Con una detallada base empírica, se nos demuestra en este libro el carácter ideológico de estos tiempos en la Argentina; posiblemente, no comprensible en términos clásicos, pero no por ello cargados de sus componentes tanto políticos como simbólicos. Es así como Riorda profundiza las características propias del kirchnerismo y de su contraparte, el PRO, que no deja de contener un fuerte componente ideológico aunque algunos de sus representantes lo nieguen. Pero, posiblemente, uno de los logros de este estudio consiste en poder establecer nuevos criterios para el estudio ideológico, no tenidos en cuenta en los estudios más tradicionales. Esto permite redescubrir componentes y variables que dan cuenta de las particularidades de la política en esta nueva etapa donde aparecen instancias comunicacionales diversas.

Si bien es difícil realizar un balance de los cambios con un año de gestión, se nos demuestra en esta obra que Cambiemos posee un estilo propio, fuertemente diferenciado del período anterior. Esto no significa que haya desaparecido la grieta que separa a los argentinos en visiones y aspiraciones. El modelo bipolar generado desde el Estado en el kirchnerismo posee una larga estela. Nuestro autor expresa claramente la forma de *control* que ha ejercido el macrismo sobre este antagonismo; esto le ha permitido tender puentes y lograr una amplia aceptación, principalmente, de la imagen presidencial más que en algunas de las políticas públicas concretas. Pero esto no debe proyectarse hacia el futuro sin la advertencia de que, inicialmente, todos estos modelos poseen cierta euforia inicial que va de la épica en los primeros tramos a la tragedia de su final.

*Cambiando* es una invitación a comprender las transformaciones en nuestras sociedades y es solo el inicio a una pregunta mucho más profunda sobre el carácter cíclico de nuestra política y la búsqueda de un inicio fundante. Extremadamente provocadora, es una obra que genera preguntas, virtud esencial en la búsqueda y la construcción del conocimiento.

## **La trama oculta del poder. Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973**

Oscar Oszlak

Santiago de Chile, LOM, 2016, 376 páginas.

ISBN 978-956-00-0653-0

Por *Francisco Javier Estévez*

Publicada por una editorial chilena en convenio con la Universidad Santiago de Chile, *La trama oculta del poder*, de Oscar Oszlak, es una obra de investigación académica rigurosa, que, a su vez, tiene un giro novelesco que la hace aún más interesante. Si bien su propósito investigativo es develar la trama oculta del poder que animó la reacción política de la burguesía terrateniente al proceso de reforma agraria en el período democrático anterior al golpe cívico-militar de 1973, el autor nos atrapa tempranamente con un par de claves narrativas que le añaden al relato analítico un suspenso literario.

En 1969, el propio Oszlak viajaba a Chile y conseguía dar con las fuentes directas de la investigación que ahora, cuarenta y siete años después, se publica. Lo que entonces se había propuesto —analizar desde la óptica de los terratenientes el pensamiento político sobre la reforma agraria—, por las circunstancias de la vida y por su extensa agenda de escritura de libros y artículos —ampliamente conocidos y valorados en el medio de las ciencias sociales de esta Región—, se cumple este 2016. Afirmamos que estamos frente a un libro intergeneracional, puesto que, entre su concepción inicial y la decisión de concluirlo, puede trazarse un puente de perspectivas y coherencias entre dos edades políticas e intelectuales muy diferentes, que el autor cruza exitosamente, además, en una oportunidad de oro.

En efecto, en Chile, el proceso de reforma agraria vuelve a despertar interés en las instituciones públicas, los medios de comunicación y los centros de estudios especializados, puesto que, en 2017, se celebran los cincuenta años de la aprobación, en 1967, de la Ley N.º 16640 que le diera inicio. *La trama oculta del poder* adquiere así una renovada vigencia, puesto que adelanta, con el arte perenne de una investigación social fundada en el encuadre de la experiencia comparada —en este caso, de cómo se caracteriza la reforma agraria en esta parte del continente— un planteamiento teórico para desarrollar. Este supone la manera en que un problema social se convierte en una cuestión socialmente problematizada, el análisis crítico del discurso de los actores involucrados en un proceso estructural, el posicionamiento político y cultural de la clase agrícola dominante, y, como síntesis conclusiva, la relación entre los supuestos de la teoría y la práctica observada del conflicto social, la acción colectiva y el papel de las entidades corporativas en una coyuntura determinante de crisis y cambio sistémico, como lo fueron aquellos años para la sociedad chilena.

El nuevo trabajo de Oszlak es bienvenido por estas razones de rigor teórico y por su profundo análisis del proceso de reforma agraria en Chile. De seguro, las joyas de la corona de esta notable investigación son las fuentes primarias que el autor descubría —valioso e inédito hallazgo— en esos meses de 1969 y que le franquearon el acceso directo a la íntima subjetividad colectiva de la elite terrateniente. Esta es la otra trama oculta del libro: ya no la de cómo operaba el poder político de los dueños del latifundio chileno, sino la manera novelesca en que un joven intelectual argentino, y completamente de izquierda en sus convicciones, lograba persuadir al Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) para que le permitiera leer y fichar las actas del consejo directivo de la entidad. En una época de enconos y agudas tensiones, Oszlak protagonizaba un momento de realismo mágico, que así relataba:

Fortuitamente, leí en una edición dominical del diario *El Mercurio* una nota de Benjamín Matte Guzmán, presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, quien manifestaba su contrariedad por el hecho de que la opinión pública

no se hacía eco de la posición sustentada por los empresarios chilenos acerca de la reforma agraria... Animado por esta idea, solicité una entrevista con el Presidente de la SNA, que fue concertada de inmediato. Le expliqué a Matte Guzmán que estaba haciendo una investigación auspiciada por la Universidad de California [lo cual era completamente cierto] y que mi propósito era conocer a fondo las posiciones de la SNA sobre el proceso de reforma agraria, tema coincidente con el objetivo de su nota de prensa. Recibí del Presidente la mejor disposición para poner a mi alcance todos los antecedentes que pudiera necesitar para ello.

Adelantándose a la ruta que entonces llevaba la teoría de los procesos sociales, el investigador optó por abordar al sujeto antagonista de la reforma agraria, la burguesía terrateniente, desde el análisis del discurso. Las actas corporativas de la cúpula de la SNA reproducen textualmente, con el nombre y la procedencia de los reunidos, el debate a puertas cerradas de los grandes propietarios agrícolas chilenos sobre cómo enfrentar un proceso de reforma agraria que trastocaría su mundo de privilegios tradicionales profunda e irremediabilmente.

La hipótesis central del libro consiste en que —tal cual lo revelan las actas mencionadas— las dificultades de la burguesía terrateniente para impedir el desenvolvimiento de la reforma agraria se debieron tanto a sus diferencias internas, que limitaron su capacidad de acción colectiva, como a los cambios en la estructura de poder, que favorecieron a la de los actores proreforma. No obstante, los seis capítulos de *La trama oculta del poder* tienen la capacidad de albergar otras líneas interpretativas que pueden dialogar con la que promueve centralmente el autor.

Las desavenencias corporativas de la elite amenazada con la reforma agraria son solo el retrato dactilográfico de su pérdida de hegemonía en la sociedad chilena, puesto que sus posiciones de poder fueron desplazadas por la modernización económica y la modernidad cultural

de los sesenta. Aquella burguesía terrateniente de códigos sociales aristocráticos del siglo XIX y de las primeras décadas del XX había dejado de ser funcional al sistema dominante. La reforma agraria no solo les permitió a los campesinos acceder a la propiedad de la tierra que trabajaban, sino que los liberó de una condición de trabajadores agrícolas con trato de servidumbre. La alfabetización y, luego, la sindicalización de la clase secularmente subordinada en el campo, además con la bendición de la misma Iglesia católica, que antes consagraba el orden tradicional, afectó dramáticamente no solo las regalías de la antigua propiedad económica, sino todo el tramado de la propiedad simbólica en que se sostenía el antiguo régimen.

Con todo, el bloque político y social que impulsaba la reforma de la propiedad y de las condiciones productivas en la agricultura no supo o no pudo proyectar este amplio acuerdo transformador hacia las otras áreas del poder económico dominante en el país. El consenso cultural progresista en Chile en favor de la reforma agraria y de la nacionalización del cobre se había quebrado irreparablemente respecto de la propiedad social para la gran industria. Los *recursos de poder* en la sociedad chilena se reordenaron ferozmente con el golpe militar de 1973. La derecha económica en el campo se reconvirtió en un empresariado que explotaba la tenencia de la tierra, recuperada con la violencia de la represión, de acuerdo con un modelo agroexportador. Los vínculos señoriales se volvieron obsoletos; y la mano de obra campesina se proletarizó en las faenas de temporada.

El poder de los grandes capitalistas agrícolas se ocultaba tras una nueva trama de intereses privados y vicios públicos. Pero eso ya es otra historia u otra lidia. Ahora podemos apoyarnos en la metodología analítica de Oszlak para entender mejor este problema social y pensar críticamente en una nueva reforma agraria que sea coherente con un Estado social de derecho.

## Colaboraciones

*Estado abierto* es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo público, y los aspectos centrales de la formación de las burocracias estatales y de la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>, con copia a <revistaestadoabierto@gmail.com>. Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la dirección y la secretaría de redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

El envío de un artículo a la revista *Estado abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.

4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).

«El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997: 293).

Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10.

El verdadero uso del multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

### **Para libros y capítulos de libros:**

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). «La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM». En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* México: UNAM y Plaza y Valdés.

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

### **Para revistas:**

Altman, D. (2005). «La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur». En *Revista de Ciencia Política*, 25, (1), pp. 3-15.

En este caso, el 25 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

### **Para diarios:**

Malamud, A. (2016). «La utilidad de una provincia derrotada». En diario *Clarín*, 24 de marzo, p. 21.

### **Para participaciones en eventos científicos:**

Rocha, C. (2012). «La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política». Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre, Montevideo, República del Uruguay.

### **Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:**

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

### **Para leyes, decretos y resoluciones:**

República Argentina (2016). Ley N.º 27275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Oszlak, O. (2016). «Hacia un Estado al servicio del ciudadano». En diario *La Nación* [en línea]. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1901788-hacia-un-estado-al-servicio-del-ciudadano>> [Consulta: 10 de octubre de 2016].

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.
11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.

Se terminó de imprimir en  
Imprenta INAP - Ministerio de Modernización  
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina  
Marzo 2017



ea