

# GOBIERNO ABIERTO: PROMESAS, SUPUESTOS, DESAFÍOS\*

*Oscar Oszlak*

Hubo una época en que se puso de moda el slogan "black is beautiful", para celebrar la larga lucha antidiscriminatoria de la población negra de los Estados Unidos. Más tarde, otros valores pasaron a ser deseables: "small is beautiful", "slow is beautiful" y ahora, si bien nadie parece haber acuñado aún el término, "open is beautiful". Es evidente que en la relación gobierno-ciudadanía, la apertura, transparencia y otras virtudes asociadas a la claridad han pasado a tener preeminencia sobre el secreto, la cerrazón y la oscuridad. Junto a "shorter is sweeter" o "video is nicer" -como propone la subjefa de la Oficina Tecnológica para el Gobierno Abierto de los Estados Unidos-<sup>†</sup>, la idea de "openness" parece abrirse paso como nueva panacea para mejorar la gestión gubernamental y, al mismo tiempo, promover la transformación estatal en una dirección centrada en el ciudadano (*citizen-centered government*) que refuerce los aspectos deliberativos y participativos de la democracia.

En el presente trabajo abordo el tema de gobierno abierto, planteando una reflexión sobre las expectativas que genera la disponibilidad de tecnologías que soportan esta nueva modalidad de intercambio entre estado y sociedad, los supuestos que subyacen a su implantación y los desafíos que debería enfrentar y superar para que sus promesas puedan, efectivamente, realizarse.

En general, la literatura sobre el tema parece responder a tres orientaciones diferentes, que no terminan de encontrar un terreno común de interpretación, pese a la íntima vinculación entre sus respectivos objetos de análisis. En primer lugar, los trabajos centrados en el desarrollo de las herramientas informáticas de apoyo al gobierno abierto, sobre todo, las aplicaciones de la *web 2.0*. En segundo lugar, la literatura sobre el creciente rol de la sociedad civil en la gestión pública, la participación ciudadana, la democracia deliberativa y otros temas afines. Y en tercer término, los trabajos más tradicionales sobre la organización y el funcionamiento de la burocracia estatal, su papel en la implementación de políticas públicas y su capacidad institucional. A riesgo de que esta observación pueda ser juzgada de esquemática, sigo creyendo que el diálogo entre estas distintas corrientes es todavía débil. A subsanar en parte este déficit están dedicadas las reflexiones que siguen.

## **Las TICs y el gobierno abierto**

Cuando hace un año, propuse para esta conferencia de INPAE el tema de "Gobierno Abierto", lo hice fascinado por el impacto que me había producido un encuentro realizado en Buenos Aires bajo el título de "Foro Politics" (CiGob, 2011a), en el que no sólo tomé contacto con los progresos que se habían producido en la tecnología de

---

\* Versión preliminar para discusión. Se ruega no citar.

<sup>†</sup> Véase la presentación de Beth Noveck (Executive Office of the President/OSTP), Andres McLaughlin (Executive Office of the President), "Ten Ways to Change The World" <http://gov2summit.com> Mediante estos slogans, alienta la colaboración de la ciudadana con la gestión pública, instándola a enviar mensajes breves y, en lo posible, emplear medios visuales.

internet 2.0, sino también con algunas experiencias incipientes que preanunciaban aplicaciones, poco tiempo atrás inimaginables, a nuevas formas de interacción entre estado y sociedad, entre gobierno y ciudadanía. Pero cuando comencé a ahondar en los desarrollos recientes en este campo, me vi virtualmente inundado por la profusión de herramientas, dispositivos y conceptos absolutamente novedosos sobre la materia, y en buena medida, difíciles de entender para alguien criado en la galaxia de Gutenberg y la mecánica Underwood.

### *De la web 1.0 a la web 2.0*

Indudablemente, el rápido pasaje de la *web 1.0* a *1.5*, y ahora a la *web 2.0*, ha producido una verdadera revolución, multiplicando las aplicaciones de las tecnologías de la información y el conocimiento (TICs). La posibilidad de compartir información, la interoperabilidad entre sistemas, los diseños centrados en el usuario y las infinitas oportunidades de colaboración a través de Internet, han abierto nuevas y variadas modalidades de interacción social que están modificando velozmente nuestra cultura. En pocos años, un nuevo lenguaje debió ser creado para dar cuenta de estos desarrollos. Ciertas expresiones como *Apps*, *open data*, *open source*, *generativity*, *mashup*, *government-as-a-platform*, *government co-creation*, *government's SDK* (*software development kit*, *crowdsourcing*, *cloud computing* y muchas otras que debí *googlear* afanosamente para, con suerte, "arañar" su sentido.

De usuarios pasivos, los navegantes del ciberespacio han pasado a formar comunidades virtuales, a participar activamente en redes sociales y a utilizar servicios de alojamiento de videos, wikis, blogs, mashups y folcsonomías. La adopción de tecnologías de código abierto (*open source*) aceleró notablemente estos avances: de hecho, la *web 2.0* no es una nueva plataforma sino el resultado de cambios acumulativos respecto a la manera en que el desarrollo de software y de usuarios finales utilizan Internet<sup>‡</sup>.

Con el tiempo, estas nuevas tecnologías fueron generando reglas de acceso y de uso generalmente aceptadas. Actualmente, los sitios web deben: a) estar abiertos al ingreso de cualquier persona; b) para su éxito, los sitios pueden ser utilizados totalmente desde un navegador; c) la información debe poderse introducir y extraer con facilidad; d) los usuarios deberían controlar su propia información; y e) la utilización de *links* es un requisito fundamental.

Dadas sus potencialidades, las aplicaciones *web 2.0* pronto comenzaron a trascender el uso comercial de las nuevas herramientas o su empleo masivo como plataforma de

---

<sup>‡</sup> En general, el término *Web 2.0* alude a una serie de aplicaciones y páginas de Internet que utilizan la inteligencia colectiva para proporcionar servicios interactivos en red. Antes de la llegada de las tecnologías de la *Web 2.0* se utilizaban páginas estáticas programadas en HTML (Hyper Text Markup Language), que no se actualizaban con frecuencia. El éxito de las aplicaciones .com dependía de redes más dinámicas (a veces llamadas *Web 1.5*) donde los sistemas de gestión de contenidos servían páginas HTML dinámicas creadas desde una base de datos actualizada. En ambos sentidos, se trataba de conseguir un mayor número de visitas y se privilegiaba la estética visual. Los proponentes del enfoque *Web 2.0* consideran que el uso de la web está orientado a la interacción y a las redes sociales, que pueden servir contenido que explota los efectos de las redes, creando o no webs interactivas y visuales. Es decir, los sitios Web 2.0 actúan más como puntos de encuentro o webs dependientes de usuarios, que como webs tradicionales.

múltiples redes sociales. La disponibilidad de dispositivos móviles facilitó el desarrollo de aplicaciones dentro de las propias instituciones de gobierno, permitiendo una mejor interacción y comunicación con los usuarios de servicios públicos y la ciudadanía en general. De este modo, las TICs han creado nuevas posibilidades de responder a los desafíos de la gestión pública, sea para conocer mejor las necesidades de los ciudadanos, mejorar el funcionamiento interno de las administraciones públicas o prestar servicios públicos a costos más bajos y de mejor calidad (Díaz-Moure, 2010).

En los últimos años se ha producido una multitud de trabajos sobre esta clase de aplicaciones en la gestión pública, en los que, alternativamente, se hace referencia a gobierno abierto, gobierno electrónico, e-Gobierno, Gob 2.0 y así sucesivamente. También ha comenzado a hablarse de e-democracia para destacar el rol que estas herramientas pueden desempeñar en la promoción y fortalecimiento democráticos. Genéricamente, todas estas denominaciones aluden a una nueva modalidad de vinculación entre el gobierno y la ciudadanía, caracterizada por profundos cambios estructurales, culturales y participativos.

### *Los supuestos del gobierno abierto*

El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados. El razonamiento del que se parte, puede interpretarse en términos de los supuestos implícitos sobre los que se basa esta novedosa fórmula de vinculación entre estado y sociedad. En esencia, quienes propician su adopción, consideran que: 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor).

Hasta aquí el argumento y el razonamiento parecen impecables. Sin embargo, considero que más allá de algunas experiencias aisladas relativamente exitosas, que permitirían abrigar expectativas de una rápida difusión de esta nueva forma de gobernar, los supuestos de los que parten los propulsores del gobierno abierto no se sostienen en la realidad. No pongo en duda que los avances tecnológicos han sido, históricamente, una fuente importante de cambio cultural. Pero la condición básica para que la tecnología incida sobre la cultura, es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello implica.

Esta afirmación merece una aclaración. La mayoría de las aplicaciones tecnológicas son rápidamente adoptadas por el mercado y los usuarios, sin necesidad de someterlos a compulsión alguna. Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de **abrir** la caja negra del estado y de instar a los funcionarios a que **escuchen** a los ciudadanos, **respondan** a sus propuestas, los **acepten** como co-productores y admitan que **deben rendirles cuenta**, además de **responder** a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía. Y si bien podemos aceptar, provisoriamente, que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con

estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, que por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar.

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

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

En definitiva, la tecnología puede producir cambio cultural en presencia de voluntad política, que debería existir tanto desde el estado como desde la sociedad civil. Por lo tanto, si al menos desde el estado la voluntad política se ejerciera en todos los planos necesarios como para eliminar o reducir las distintas asimetrías y resistencias comentadas, es posible que una acción sistemática y perseverante del máximo nivel político podría llegar a penetrar e instalarse con habitualidad en las prácticas ciudadanas, de modo que la cultura reflejada en esas prácticas podría llegar a modificarse. Pero paradójicamente, también es posible que si esas barreras se derribaran, la participación ciudadana podría resultar innecesaria, porque el estado ya habría sido el agente fundamental de esa profunda transformación social.

En las secciones que siguen, intentaré elaborar este posicionamiento sobre los supuestos que parecen subyacer a las iniciativas de gobierno abierto, comenzando por una discusión sobre el crítico problema del acceso a la información, condición necesaria, pero no suficiente, para que la acción de gobierno y la participación ciudadana, puedan hallar un espacio de actuación común.

### **Datos, información, conocimiento y acción política**

Uno de los primeros en reconocer el potencial de internet en la gestión de lo público fue Robert Dahl (1989). A fines de los años 1980's, este autor propuso la idea de un "*mini-populus*", en el que mil ciudadanos deliberarían sobre una única cuestión de política pública durante más de un año. Se conectarían electrónicamente de manera continua, de modo que podrían atender otros asuntos importantes de su vida cotidiana. En su propuesta se aprecia la importancia de la discusión y la deliberación, aún si se lleva a cabo en forma electrónica.

Pero si bien las conferencias deliberativas similares a lo que Dahl propone pueden incrementar el acceso a la información, sabemos muy poco si puede mejorar el

conocimiento. No está demás recordar que entre dato e información, y entre información y conocimiento, existen mediaciones y procesamientos; por lo tanto, la simple disponibilidad de datos no los convierte en información ni, menos aún, en conocimiento.

Un dato, como lo señalé en otra parte, es un destello de la realidad, algo así como una luciérnaga que apenas nos permite atisbar un fragmento de un fenómeno. Solo a la luz de otros destellos, o sea, relacionándolo con otros datos, podemos generar información. La información ya permite iluminar mejor un aspecto, aún limitado, de la realidad, y constituye un paso necesario para la producción de conocimiento. Se requieren varias piezas de información, organizadas y tamizadas a través del razonamiento para llegar a comprender el estado, situación o problemática de un fenómeno que capta nuestra necesidad de conocimiento.

Pero el proceso que va del dato a la información y de esta al conocimiento suele no tener una finalidad meramente descriptiva, explicativa o especulativa sobre un fenómeno. Tratamos de conocer porque nos proponemos actuar sobre la realidad que conseguimos describir, evaluar o medir. El conocimiento precede a la acción y es condición de posibilidad -debidamente aplicado- para resolver la problemática que motiva nuestra preocupación.

### *Conocimiento y políticas públicas*

Este razonamiento es central para el análisis de las políticas públicas porque estas no reflejan sino las diversas formas que adopta la acción del estado cuando se propone dar respuesta a cuestiones socialmente problematizadas; y se suele suponer que, para el logro de sus objetivos, una condición necesaria de toda política es que sea racional e informada. Sin embargo, cabe preguntar hasta qué punto la formulación e implementación de políticas públicas se funda realmente en un conocimiento suficiente de las cuestiones que intentan resolver.

Una política es una toma de posición de alguien que habla en nombre del estado, mediante la que expresa la intención de resolver de cierto modo una cuestión que, previa o simultáneamente a esa toma de posición, ha sido incorporada a la agenda estatal. La política pública, o toma de posición estatal, implica establecer una relación causa-efecto entre utilizar una determinada combinación de recursos (humanos y materiales) y producir ciertos resultados que, supuestamente, contribuirán a resolver la cuestión y a eliminarla de la agenda. Para poder decidir qué combinación de recursos debe emplearse, es preciso conocer profundamente la naturaleza del problema que se pretende solucionar, sobre todo sus causas y consecuencias. Para ello, se necesitan datos e informaciones.

Las informaciones requeridas no son solo "técnicas". Casi todas los problemas, y las políticas que procuran resolverlos, tienen un componente técnico; pero además contienen componentes políticos, institucionales y culturales, y es casi imposible diseñar una política efectiva sin tenerlos en cuenta. Por otra parte, toda política se expresa alternativamente bajo la forma de bienes, regulaciones, servicios o, incluso, símbolos. Cada una de esas modalidades intenta solucionar alguna problemática específica que forma parte de la agenda estatal; pero también suelen generar impactos y consecuencias que repercuten sobre otras cuestiones y otros actores, diferentes a aquellos a los que estuvo dirigida la política.

Si, por ejemplo, adopto la decisión de erradicar un asentamiento poblacional irregular, sin tomar en cuenta el lugar de destino de sus habitantes, puedo estar creando un nuevo problema al desplazarla hacia zonas mucho más precarias, lejanas a las

fuentes de trabajo o privadas de servicios públicos elementales, con lo cual incrementaré el grado de exclusión y marginalidad de esa población. Si decido poner en marcha un programa de relleno sanitario para recuperar tierras bajas o anegadizas, sin tomar en cuenta que los residuos tienen un alto componente orgánico, puedo estar creando un irreparable problema de contaminación de napas de agua, con lo cual aumento el riesgo sanitario de la población. Si confío en que la gente separará la basura orgánica de la inorgánica, sin comprender que la cultura de una sociedad no se modifica por una decisión administrativa, seguiré adoptando políticas equivocadas. Y así sucesivamente.

Este tipo de fenómenos, tan frecuente en el análisis de las políticas públicas, pone de relieve el alto grado de improvisación que rodea el proceso de su formulación e implementación. Para tratar de explicar su vigencia, mencionaré cuatro posibles causas: 1) el predominio de una visión “presentista”; 2) la ignorancia de los “efectos colaterales”; 3) la preferencia por una “gestión autista”; y 4) la ausencia de “responsabilidad”. Si se acepta que estos rasgos caracterizan el proceso decisorio de las administraciones públicas (al menos, en América Latina), será preciso analizarlos con algún detalle para evaluar en qué medida contradicen los supuestos sobre los que se basa la concepción del gobierno abierto.

### *Los “tiempos” de la gestión*

En primer lugar, la improvisación parece deberse a que la gestión pública, que no es otra cosa que la capacidad de administrar políticas estatales, tiene al presente como dimensión temporal excluyente. Se gestiona observando el día a día: el futuro y el pasado, vistos como dimensiones temporales significativas, ocupan un lugar secundario y, por lo general, merecen un tratamiento puramente ritual. Como lo planteara Hirschman (1964), parece existir un estilo latinoamericano de formular e implementar políticas públicas, caracterizado por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta. Así, la gestión pública parece limitarse al presente, o más precisamente, a un **presente continuo**. Es decir, ni el **futuro** ni el **pasado** son privilegiados como tiempos verbales que deban conjugarse en la gestión estatal. Incorporarlos implicaría ampliar significativamente el horizonte de las políticas, conocer mejor hacia dónde se va y evaluar si donde realmente se llegó coincide con donde se quiso llegar... o cuánto hubo que apartarse de las metas.

Domina así la improvisación, la actuación súbita, inesperada o irreflexiva, sin prever o anticipar la ocurrencia de obstáculos que podrían interferir en la gestión y hacer fracasar nuestras acciones. Lamentablemente, este es el estilo que prevalece en la implementación de políticas públicas. La planificación o programación no suelen existir como gestiones habituales o cumplen un papel puramente formalista. No sirven como herramientas para indicar hacia dónde se va, y si no se sabe adónde ir, tomar cualquier camino resulta indiferente.

Lo que suele perderse de vista es que si no hay futuro, tampoco hay pasado, puesto que sólo si se sabe hacia adónde se quiso ir, puede comprobarse si se ha alcanzado la meta o, al menos, si se está llegando. Por lo tanto, hacer el monitoreo o seguimiento de la gestión implica verificar si se ha cumplido con lo programado y luego evaluar los resultados obtenidos. Esta mirada al pasado permite observar cuál ha sido el punto de partida, la línea de base, y cuáles han sido los avances logrados.

Como ilustración, una gestión pública urbana que funcione “en tres tiempos” equivaldría a planificar el desarrollo de una ciudad, decidir qué perfil social y ocupacional se quiere promover, qué integración entre servicios asistenciales, educacionales, recreativos o de infraestructura se pretende lograr, qué desarrollo

relativo deberían tener determinadas zonas urbanas, qué industrias deberían radicarse y cuáles desalentarse, entre muchas otras previsiones. Implica también evaluar en forma rutinaria el déficit habitacional, la eventual degradación de ciertas zonas, el grado de deterioro sufrido por la infraestructura urbana o los resultados logrados con la implementación de ciertas políticas, desde el uso de bicisendas hasta los niveles de contaminación sonora, desde la densidad del tránsito automotor en zonas céntricas hasta el aprovisionamiento de vacunas en hospitales públicos.

Estas, y muchas otras que podrían fácilmente agregarse a la lista, no deberían ser iniciativas aisladas sino responsabilidades permanentes del estado, porque los resultados del seguimiento y las evaluaciones deberían informar sobre situaciones problemáticas y realimentar los procesos de decisión política. Es decir, la revisión del pasado debe ayudar a redefinir el futuro.

### *Los impactos “colaterales” de las políticas públicas*

Un segundo aspecto, en esta reflexión sobre los vínculos entre conocimiento y acción, parte de la observación de que toda nueva toma de posición del estado (o toda nueva política) suele modificar un estado de situación preexistente, que está fuertemente determinado por una verdadera constelación de políticas públicas vigentes o pasadas. Los habitantes de una ciudad consiguen establecerse en determinados barrios, acceden a una vivienda y a un empleo, se trasladan de un punto a otro de la ciudad, gozan de determinados servicios. Muy probablemente, la mayoría de las decisiones individuales que les permitieron ubicarse en diversos nichos del espacio urbano se vieron enmarcadas, posibilitadas o restringidas por una densa trama de políticas públicas.

Por ejemplo, un régimen de arrendamientos amparados por el estado a través del congelamiento o regulación de su valor, pudo haberles permitido permanecer en la ciudad pagando un alquiler reducido; una política de tolerancia hacia la usurpación de tierras pudo haberles permitido instalarse en una *favela*; una política de transporte subsidiado pudo haberles posibilitado viajar en tren a localidades lejanas, abonando un pasaje muy reducido; una ley de propiedad horizontal pudo haber hecho posible la compra de unidades de vivienda allí donde antes solo era posible ser propietario de edificios enteros; y podríamos agregar muchos otros ejemplos.

Toda nueva política pública, de cualquier naturaleza, no solamente debería tomar en cuenta los efectos directos de su aplicación; también debería considerar qué otros impactos y consecuencias podría ocasionar y cómo afectan las decisiones individuales o colectivas de los ciudadanos. Es bastante lógico suponer que esas múltiples decisiones individuales a nivel micro terminan produciendo transformaciones importantes en la estructura social en un nivel macro. Los efectos “colaterales” de políticas erróneas pueden producir altos costos sociales o provocar efectos devastadores en otros planos, aun cuando, *prima facie*, prometen alcanzar resultados positivos a partir de análisis someros o estrechos de otras circunstancias o variables verdaderamente relevantes que pueden actuar negativamente sobre tales supuestos beneficios.

### *La descoordinación “horizontal” y “vertical”*

La falta de articulación o coordinación entre políticas públicas es el tercero de los factores que suele explicar sus pobres resultados. Este déficit se manifiesta de manera “horizontal” (o sectorial) y “vertical” (o jurisdiccional). Como sabemos, la gestión pública se concibe en términos sectoriales. Ello implica que la división del trabajo entre las agencias estatales responde más a consideraciones de especialización funcional

que a criterios de problemacidad social. Las unidades gubernamentales, sean ministerios, secretarías u otras, se diferencian fijando fronteras sectoriales entre las mismas según se ocupen de salud, educación, transporte o medio ambiente. Sin embargo, los problemas sociales son transversales, suelen atravesar los “sectores”, pero las políticas que pretenden actuar sobre ellos se conciben en el marco de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían co-gestionar la solución de esos problemas trans-sectoriales. La cuestión habitacional, por ejemplo, no es únicamente un problema de “vivienda”: se relaciona de manera compleja, entre otros aspectos, con cuestiones crediticias, impositivas, laborales o de infraestructura que, por lo general, son atendidas y resueltas de manera desintegrada. De este modo, se produce una total desarticulación entre herramientas de política sustantiva, administrativas, tributarias, de regulación y de política económica activa.

La desarticulación vertical es la que se produce entre diferentes niveles o jurisdicciones de gobierno. En estos casos, a la falta de visión global o intersectorial de los problemas, se agrega la ausencia de diálogo o, lo que a veces es peor, la adopción de decisiones que, al no estar coordinadas, producen consecuencias socialmente gravosas. Son típicos, por ejemplo, los conflictos jurisdiccionales entre municipios colindantes, a raíz de políticas no consensuadas o contradictorias en materia de habilitación de industrias, códigos de edificación, zonificación residencial u obras hidráulicas, cuyos efectos muchas veces se cancelan mutuamente.

Así como la visión sectorial u horizontal, desconoce la integralidad de los problemas, la visión jurisdiccional o vertical desconoce la integralidad del territorio o espacio geográfico sobre el que tienen efectos las políticas. La gestión pública toma así, como límite, la jurisdicción territorial o política, cuando la dinámica de la problemática social atraviesa los límites que establece la geografía o el derecho constitucional.

#### *La ausencia de “responsabilidad”*

El último de los factores a considerar, entre las causas que afectan el desencuentro entre información y políticas públicas, es la ausencia de rendición de cuentas de la gestión pública. Un gobernador de los Estados Unidos aconsejaba no hacer mucho a sus colaboradores que jamás pusieran juntos un resultado (de la aplicación de una política) y una fecha (en que se verificaría ese resultado), porque siempre iba a haber alguien dispuesto a comprobar si el resultado se ha logrado y a hacer público el posible fracaso. Por lo tanto, reflexionaba, “para qué distribuir munición gratuita a los potenciales críticos”. Esta mención, tomada de otro contexto cultural y político, muestra hasta qué punto los políticos son reticentes a producir la información necesaria para que la ciudadanía pueda controlar la gestión de sus gobernantes y exigirles rendición de cuentas.

La cuestión está íntimamente vinculada con la comentada preferencia por el “presentismo”. Pero, aún si las exigencias preelectorales obligan a los candidatos que compiten por la ocupación de los gobiernos a explicitar algunas metas de gestión - como número de estaciones de trenes subterráneos a adicionar a la red o cantidad de escuelas a construir-, la cultura política dominante suele dispensar a los gobernantes de la obligación de rendir cuentas cuando los resultados de la gestión no conciben con la promesas o con los recursos afectados. Es habitual, entonces, que la información se distorsione, se oculte o simplemente no se genere, ya que en cualquier caso servirá de poco para juzgar realmente su desempeño y, menos aún, para imputarles las eventuales responsabilidades patrimoniales que pudieran corresponderles.

Por eso, también, la gestión por resultados -típica en la implementación participativa de políticas públicas- no ha conseguido modificar sustancialmente los mecanismos habituales de la gestión pública, muy atados todavía a generar productos más que resultados tangibles y muy sujetos al control de procesos más que a una real evaluación del desempeño.<sup>§</sup>

### **El derecho a la información y a la participación ciudadana**

En las últimas décadas, y en parte como reacción a las tendencias culturales e institucionales comentadas, se ha producido una importante reorientación en el rol del estado, el mercado y la sociedad en la gestión de la agenda pública. De un sesgo estadocéntrico en el modelo de organización social dominante, se pasó primero a una orientación pro-mercadista o privatista, de cuño neoliberal, para luego, frente al fracaso de la mano invisible del mercado, recuperar para el estado un rol significativo, aunque esta vez de la mano de un creciente papel de la sociedad civil en la gestión pública. El crecimiento experimentado por las organizaciones no gubernamentales y los, movimientos de base, junto con el surgimiento y difusión de canales de participación de la ciudadanía en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, han iniciado una tendencia hacia lo que los más optimistas denominan un modelo sociocéntrico. El gobierno abierto acentúa ahora esa tendencia, al convertir al ciudadano en centro y coprotagonista de la gestión gubernamental.

Para que la participación ciudadana pueda ejercerse, es preciso garantizar su acceso a la información pública y a los canales que permitan a los ciudadanos relacionarse con el gobierno. Un creciente número de constituciones nacionales garantizan ahora su derecho a la información pública que generan los diferentes organismos del gobierno, como regla fundamental de un sistema republicano de gobierno. También establecen la obligación de las agencias estatales a brindarles la información que requieran, dentro de plazos perentorios y con escasas restricciones, sólo justificadas por razones estrictamente contempladas en la normativa. La naturaleza democrática y representativa de los sistemas políticos demanda a los funcionarios públicos y representantes del pueblo, rendir cuenta de sus actos, para lo cual la información respectiva debe ser accesible.

#### *Alcances y restricciones del derecho a la información*

En la actualidad, casi 100 países cuentan con leyes sobre este tema, y en América Latina son pocos los que aún no la tienen, entre ellos la Argentina, donde, sin embargo, 13 provincias ya disponen de una norma al respecto. En el ámbito internacional, tanto la OEA como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han reiterado que el acceso a la información constituye un derecho humano y que debe ser promovido y protegido como tal por los estados, por su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable. Es indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>§</sup> Por ejemplo, la experiencia de Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido en la materia no ha tenido similar grado de avance en los Estados Unidos. Tanto Moynihan (2006) para los gobiernos subnacionales como Oszlak (2006) para el gobierno federal de este último país, han llegado a la conclusión de que en ninguno de estos niveles gubernamentales la gestión se ha ajustado estrictamente a la lógica de la gestión por resultados. Más aún, los tableros de control -como el denominado PART, puesto en vigencia por la Administración Bush- han sido repetidamente desestimados como instrumentos que permitan una efectiva evaluación de resultados de la gestión, dada su utilización como mecanismo puramente propagandístico.

La aplicación de este tipo de normas tiende a impedir que los gobiernos, cualquiera sea su signo político, difundan datos distorsionados sobre pobreza, inflación, subsidios al sector privado o padrones de programas sociales, entre muchos otros que resultan necesarios para el diseño, la evaluación y el control de ejecución de las políticas públicas. El fundamento mismo del gobierno abierto descansa sobre esta premisa.

Sin embargo, en todos los países se registran serias deficiencias y variados grados de incumplimiento de estos preceptos, aún cuando cuenten con la legislación, e incluso con la intención política, necesarias. En la Argentina, por ejemplo, se distorsionan las estadísticas oficiales o se retacea, oculta, demora o rechaza lisa y llanamente la información requerida por los ciudadanos.

Como lo señala un reciente documento para Argentina (Plan Fénix, 2012):

“La información es poder, porque es la base del conocimiento y éste es crucial para la acción. Por lo tanto, la negativa a brindar información, su ocultamiento o su distorsión, impiden que ciertas realidades se conozcan o difundan. Por cierto, los gobiernos de cualquier signo tienden naturalmente a manejar el flujo de información pública, pero esta tendencia debe ser contrarrestada por una exigencia sistemática de transparencia en la gestión pública por parte de la ciudadanía. El conocimiento es fundamental para interpretar la realidad social o adoptar decisiones racionales. Cercenar el derecho a la información es, entonces, ocluir la posibilidad de que pueda ser utilizada por los ciudadanos, la academia, los empresarios o cualquiera que la requiera para esclarecer algún tema o decidir entre opciones. Implica, en definitiva, negar un elemental derecho humano.”

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por el CLAD en Junio de 2009 y adoptada en Portugal por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Diciembre de ese mismo año (véase [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)), constituyó un hito importante en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía a intervenir activamente en las diferentes fases de la gestión pública (v.g. planificación, cogestión, monitoreo). Aún en su carácter declarativo, el documento introduce reconocimientos gubernamentales hacia esos derechos y compromisos políticos de tal magnitud, que si estos efectivamente se implementaran, producirían una transformación fundamental no sólo en el modo en que estado y ciudadanía se relacionan, sino también en la gestión pública *tout court*.

Formalmente, la suscripción de la Carta obligaría a los gobiernos ibero-americanos a aplicar las TICs en los procesos que posibiliten que los ciudadanos ejerzan su derecho a relacionarse y comunicarse en forma virtual con sus gobiernos y administraciones públicas, para lo cual deberían promover el desarrollo de mecanismos de gobierno electrónico sin restricciones o discriminaciones. El libre acceso a la información en poder de la administración pública es una condición para el ejercicio de tal participación, la que sólo puede verse limitada por escasas restricciones claramente establecidas. Entre otras cosas, incluye el acceso a archivos y registros, la fijación de plazos máximos de respuesta del gobierno, la recepción de la información en formatos accesibles, el conocimiento fundado de los motivos por los cuales no se suministra total o parcialmente y otras condiciones por el estilo.

La Carta crea un marco de referencia no vinculante jurídicamente para que los Estados iberoamericanos puedan adaptar sus orientaciones a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de sus sociedades. En ningún momento utiliza el término “gobierno abierto”, pero los principios, valores, tecnologías y supuestos culturales e institucionales que menciona, se corresponden totalmente

con los que plantea la literatura sobre el tema. En esencia, propone un nuevo paradigma social orientado a la búsqueda de una democracia plena, soportada en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, o sea, en el derecho genérico de las personas a participar en la gestión pública colectiva e individualmente.

Para ello, el gobierno debe abrirse a la ciudadanía. La transparencia es el principio orientador de esta apertura unilateral a que se comprometen los gobiernos. Reconoce el derecho a la información que puedan solicitar los ciudadanos, pero también insta a los gobiernos a poner a su disposición aquellas informaciones que den cuenta de sus actividades y resultados, en base a los principios de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación.

Por otra parte, los gobiernos se proponen crear mecanismos complementarios a los previstos para la representación política en el estado, comenzando por la asignación de recursos para promover la participación ciudadana, así como la generación y potenciación de condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial por parte de sectores en condiciones de exclusión y vulnerabilidad social. Además, proponen la adopción de políticas para el desarrollo de programas de formación, sensibilización e información de los ciudadanos referidos a su derecho de participación en la gestión pública. Y se comprometen a apoyar los esfuerzos autónomos de las organizaciones sociales para llevar a cabo acciones de formación ciudadana, así como de adaptación y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación.

Asimismo, la Carta prevé desarrollar y facilitar canales que permitan efectivizar la comunicación, consulta, deliberación o participación en la toma de decisiones gubernamentales, la articulación con los órganos de contralor estatal, la organización de la representación funcional y territorial de la ciudadanía, y el fortalecimiento de sus capacidades internas de formación y reflexión, de modo de reconstruir la cultura organizacional y la generación de redes de comunicación social desde las entidades públicas cuya misión encierre obligaciones frente a la promoción y protección de la participación ciudadana y en corresponsabilidad con todas las organizaciones públicas o particulares con funciones públicas\*\*.

#### *Open government y sobrecarga de información*

La directiva del Presidente Obama sobre *Open Government*, que persigue los mismos objetivos de la Carta Iberoamericana, ha sido en realidad pionera en esta materia. Con esta iniciativa, su gobierno se propuso crear un nivel de apertura sin precedentes, trabajar conjuntamente con los ciudadanos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. En su visión, la apertura reforzará la democracia y promoverá la eficiencia y efectividad gubernamental.

Cabe destacar que para ser considerados “abiertos”, los datos deben:

- 1) Ser completos, accesibles, almacenados electrónicamente;

---

\*\* En Setiembre de 2011, los representantes de ocho países (Estados Unidos, México, Brasil, Sudáfrica, Inglaterra, Noruega, Filipinas e Indonesia) suscribieron una declaración en términos muy parecidos - aunque mucho menos detallados- en apoyo al gobierno abierto, que se conoció como Open Government Partnership. Alrededor de otros 40 países se han comprometido a suscribir la declaración.

- 2) Ser primarios, susceptibles de ser recogidos en la fuente con el mayor nivel de "granularidad";
- 3) Ser oportunos, o sea, disponibles tan pronto se los requiera, para preservar su valor informativo;
- 4) Estar disponibles para el mayor número de usuarios y propósitos;
- 5) Ser procesables y permitir su tratamiento automatizado;
- 6) Tener un acceso no discriminatorio;
- 7) Tener un formato no propietario y, por lo tanto, no depender de terceros para su obtención o procesamiento;
- 8) Hallarse libres de licencia, sin estar sujetos a derechos de autor.

Observadas estrictamente desde el punto de vista del derecho a la información por parte de los ciudadanos, estas exigencias podrían resultar excesivas frente a las reales posibilidades de respuesta por parte del gobierno. Pero si la observación se amplía, para incluir también los aspectos participativos y colaborativos de la ciudadanía en la gestión pública, es decir, los otros principios del gobierno abierto, las dificultades técnicas, políticas y culturales adquieren una dimensión mucho mayor. Es que en tal caso el problema ya no se limitaría a superar la negativa sistemática y deliberada de los funcionarios a suministrar información al público, sino que pasaría a ser el diseño de los mecanismos que permitirían a las partes interactuantes resolver el tratamiento y procesamiento de enormes volúmenes de datos.

En tal sentido, la propia experiencia de los Estados Unidos y la iniciativa *Open Government*, merecen ser comentadas. El antecedente legal más lejano sobre el reconocimiento del derecho a la información en ese país, se remonta a la vigencia efectiva del *Freedom Information Act*, a partir de 1967. En 1974, se dispuso su revisión, requiriéndose a las agencias del gobierno responder a las solicitudes de información dentro de los 10 días. Pronto resultó claro que este plazo era irreal. No obstante, como denunciara un especialista sobre el tema<sup>††</sup>, el problema resultó ser mucho más grave, ya que a menudo las solicitudes permanecen por años en una suerte de limbo y pueden no responderse durante décadas. Se trata de una cuestión de larga data, que el citado especialista atribuye más a la incompetencia y la inercia que a la malevolencia de los funcionarios.

Entre 1994 y 1995 funcionó la llamada *Moynihan Secrecy Commission*, que condujo una investigación bipartidaria a fin de evaluar todos los aspectos referidos a la legislación, órdenes ejecutivas, procedimientos, regulaciones o prácticas en materia de información clasificada, para luego producir un informe recomendando cómo manejar la cuestión del secreto gubernamental. En su informe final de 1997, la Comisión aprobó por unanimidad sus principales hallazgos, entre los que se afirmaba que: a) el secreto es una forma de regulación gubernamental; b) el exceso de secreto tiene consecuencias significativas sobre el interés nacional cuando los decisores políticos no están suficientemente informados; c) no se exige rendición de cuentas al gobierno y d) el público no está en condiciones de involucrarse plenamente en debates informados<sup>††</sup>.

---

<sup>††</sup> Tom Blanton, director del *National Security Archive*, una ONG que efectúa numerosos pedidos de información y demanda judicialmente su entrega, considera que el mayor problema es el excesivo volumen de datos. Cuando Blanton demandó judicialmente al gobierno de Ronald Reagan a que permita acceder a los archivos de *backup* de la Casa Blanca, los archivos tenían 200.000 emails. Durante los ocho años del gobierno de Clinton, se produjeron 32 millones de emails. Los dos períodos de George W. Bush llevaron este número a 220 millones. Y muy probablemente, el gobierno de Obama creará un número aún mayor.

<sup>††</sup> El senador Moynihan denunció en su informe que cada año se crean 400.000 nuevos secretos sólo en el máximo nivel (*top secret*), es decir, aquellos cuya difusión podría causar un daño excepcionalmente grave a la seguridad nacional. Sólo en 1994 el gobierno estadounidense tenía más de 1500 millones de páginas de material clasificado con 25 o más años de antigüedad.

Fue así que en 1995, el presidente Clinton dispuso la desclasificación automática de toda información con más de 25 años de antigüedad, a menos que el gobierno considerara la continuidad de su condición secreta. Más aún, Clinton emitió una orden ejecutiva requiriendo a todas las agencias del Ejecutivo indicar, en el margen superior de cualquier documento clasificado, una fecha (“*sunshine date*”) en que el mismo quedaría desclasificado<sup>§§</sup>. Pero no existe aún un sistema que produzca automáticamente esta desclasificación; ni siquiera un calendario automático que vaya registrando en una lista o agenda, las futuras fechas de vencimiento, de modo que “alguien” pueda decidir si debe continuar clasificada o no. Y aunque, como ha sido señalado, debería existir alguna solución informática “absurdamente sencilla” a este problema, nadie ha dispuesto hasta ahora su desarrollo o implementación.

Lejos de tender a reducirse, la cuestión parece agravarse. Es cierto que la actual política de Obama es que el principio de “presunción de divulgación” debe gobernar todas las decisiones en esta materia, y que a diferencia de la época de George W. Bush en que frente a la duda, la consigna era “clasifícala”, la orden actual es “debe prevalecer la apertura”. Pero cuando Obama intentó poner su iniciativa en marcha, la trituradora burocrática también se puso en operaciones. Si bien la orden ejecutiva presidencial exigía que a fines de 2010, todas las agencias debían haber implementado regulaciones sobre gobierno abierto, sólo 19, de un total de 41, lo habían hecho. Y entre las que lo hicieron, muy pocas redujeron su tasa de clasificación de nuevos documentos o aumentaron la de desclasificación de los más antiguos<sup>\*\*\*</sup>.

En cualquier caso, el volumen de datos no sólo es enorme sino que crece continuamente. En su mayoría, se trata de documentos electrónicos, tales como emails, adjuntos en PDF, archivos power point, etc. Hasta hace dos años los Archivos Nacionales no tenían forma de procesar, almacenar o catalogar esa información y aunque ha habido mejoras durante el último año, no han sido significativas. Un informe oficial de auto-evaluación comprobó que pese a las normas vigentes, la mayoría de las agencias no mantiene los archivos electrónicos de forma que puedan ser recuperados o leídos por los usuarios. Sólo 34, de 251 agencias encuestadas, ofrecían entrenamiento en gestión de archivos<sup>†††</sup>. “Imaginen el proceso de revisión”, señaló el citado Blanton. Toda una generación de memoranda se habrá perdido ya que, aún si el material fuera debidamente preservado y mantenido, nadie sería capaz de rastrear nada en esa jungla. Sería algo así como Internet sin Yahoo y, menos aún, sin Google.

Pero supongamos ahora que el gobierno consigue crear un sistema eficaz para entregar información a los potenciales demandantes. En esta hipótesis, el problema de la sobrecarga se trasladaría a los usuarios. Es que el exceso de información provista a una persona puede llevarlo, a veces, a adoptar una decisión errónea o a emplear

---

<sup>§§</sup> Tales fechas pueden observarse en los márgenes superiores de numerosos documentos revelados a través de WikiLeaks.

<sup>\*\*\*</sup> Según el blog de la *Federation of American Scientists' Secrecy News*, en 2010 las agencias federales adoptaron 220.734 decisiones de clasificación de documentos, un 22,6% de incremento respecto al año anterior. En cuanto a la apertura de los archivos del pasado, el *National Declassification Center* tiene un retraso de unos 400 millones de páginas. Y aunque en su mayoría ya habían sido liberados, en muchos casos la CIA tiene lo que se denomina “agency equity”, o sea, un poder de sopesar la decisión final, que suele ser obstruccionista.

<sup>†††</sup> Parte del problema se debe a que en 2005, el gobierno encargó al poderoso grupo Lockheed-Martin el diseño y desarrollo del software, decisión que la comunidad de archivistas consideró un verdadero misterio, por tratarse de una compañía aeroespacial. El contrato fue suscripto por 317 millones de dólares, sobre una base *cost-plus*, que obligaba a los Archivos Nacionales a pagar los mayores costos. La GAO estimó recientemente que se necesitaría otro billón de dólares para terminar el sistema prometido. Obviamente, el presupuesto no estaba disponible: en el ejercicio 2011, la previsión presupuestaria para este rubro era de sólo 72 millones, 13,5 millones menos que en el ejercicio anterior.

información equivocada. Probablemente fue Bertram Gross (1964) quien mencionó originariamente el término “*information overload*” para aludir a este fenómeno, término que fue popularizado por Alvin Toffler (1970) en su *bestseller Future Shock*<sup>+++</sup>.

Con el avance de la globalización, una creciente proporción de la población mundial se ha convertido en activa productora y consumidora de datos, accesibles en un número de páginas web que crece vertiginosamente. Este flujo masivo ha generado una nueva cultura y una nueva forma de vida que crea una fuerte dependencia de este método de acceso a la información. A la vez, paradójicamente, este libre y casi irrestricto acceso ha creado el riesgo de su sobrecarga, por la rapidez, volumen, falta de conocimiento sobre la validez de su contenido y posibilidad de su manipulación. Como ocurre con el agua, una copa puede ser adecuada; una inundación puede ser una calamidad.

El tema no es nuevo. El temor al exceso de información y su impacto sobre el aparato cognitivo y la capacidad de procesamiento del ser humano, ya fue objeto de atención en la antigüedad. Su sobreabundancia y su carácter distractivo han sido señalados mucho antes de la invención de la imprenta. Pero internet y las TICs entrañan, hoy, riesgos mucho mayores, debido a la tasa de crecimiento en la producción de nueva información, la facilidad de duplicación y transmisión de datos, el aumento del número de canales de información entrante, los enormes volúmenes de información histórica que puede rastrearse, las contradicciones, irrelevancia o incorrecciones en la información disponible, la reducida relación señal-ruido (S/N en inglés) y la ausencia de métodos válidos para comparar y procesar diferentes tipos de información, en tanto los datos no están relacionados o no pueden ser fácilmente interpretados dentro de una estructura que revele su vinculación<sup>sss</sup>.

No se trata tan sólo de volúmenes que resultan cada vez más inmanejables. El correo electrónico desata, según los especialistas, un instinto humano básico para buscar información novedosa, por lo cual la gente se vuelve adicta a presionar palancas sin sentido, en la esperanza de obtener un mendrugo de nutriente intelectual o social. Algunos, inclusive, consideran que esta exposición puede tener impactos sobre el proceso de pensar, obstruyendo el pensamiento profundo, la comprensión, o impidiendo la formación de memoria y tornando el aprendizaje más dificultoso. Esta condición de “sobrecarga cognitiva” resulta en una reducción de la capacidad de retención informativa y en fallas para conectar recuerdos con experiencias almacenadas en la memoria de largo plazo, adelgazando y diseminando los pensamientos<sup>\*\*\*\*</sup>.

---

<sup>+++</sup> Dice Toffler: “Cuando un individuo se sumerge en una situación rápida e irregularmente cambiante, o en un contexto cargado de novedad... su exactitud predictiva se derrumba. Ya no es capaz de efectuar las evaluaciones correctas de las que depende su comportamiento racional”. *Future Shock*, pp. 350-1 (1970 edition).

<sup>sss</sup> En la actualidad, las cifras de sobrecarga informativa adquieren proporciones casi inverosímiles. Hace ya cinco años el *New York Times* estimaba en \$650 billones su costo sobre la economía y un año más tarde denunciaba que las páginas de alto perfil en la red no eliminan el problema del exceso de emails, porque ninguna ayuda a preparar respuestas ágiles. En su artículo *Dealing with a Bloated Inbox* (Tahmincioglu, 2011) calculó que en 2010, la cantidad de mensajes de correo alcanzó a casi 300 millones diarios, y su número ya venía creciendo exponencialmente.

<sup>\*\*\*\*</sup> La preocupación generada por esta problemática ha llevado, entre otras cosas, a la creación en 2008 del *Information Overload Research Group* (IORG), un grupo de interés sin fines de lucro formado por un grupo diversificado de compañías, pequeñas firmas, instituciones académicas y consultoras, dedicada a crear conciencia, compartir resultados de investigación y promover la creación de soluciones al problema de la sobrecarga de información. Varios libros se han publicado para crear conciencia sobre esta sobrecarga y para entrenar a los lectores a procesar información más consciente y eficazmente. Por ejemplo, “*Surviving Information Overload*” de Kevin A. Miller (2004), “*Managing Information Overload*” de Lynn Lively (1996) y “*The Principle of Relevance*” de Stefania Lucchetti (2010) tratan este tema desde distintas perspectivas.

Algunos científicos cognitivos y diseñadores gráficos han enfatizado la distinción entre información cruda e información disponible en forma de poder ser utilizada para pensar. Este es un tema sumamente relevante para la problemática del gobierno abierto, en tanto de lo que se trata es de generar, intercambiar, procesar, descartar y utilizar datos que sirvan para producir soluciones. Según este punto de vista, la sobrecarga de información puede mejor ser entendida como “subcarga” organizacional. Es decir, el problema no es tanto el volumen de información sino el hecho de que no podemos discernir cómo utilizarla adecuadamente en la forma cruda o sesgada con que se nos presenta. Incluso se ha llegado a acuñar el término “ansiedad informativa” para describir nuestra actitud hacia el volumen de información en general, dadas nuestras limitaciones para procesarla. Esto ha llevado a explorar formas novedosas para organizar visualmente grandes y complejas bases de datos, de modo de facilitar una mayor claridad intelectual.

### **Los actores, tiempos y alcances de la participación ciudadana**

Hasta aquí hemos examinado, básicamente, dos temas diferentes que pueden sintetizarse en términos de sendas paradojas. Por una parte, el doble estándar de los gobiernos, en tanto proclaman retóricamente su predisposición a abrir y facilitar a la ciudadanía, el acceso a sus repositorios de datos, al tiempo que sus instituciones continúan aferradas al secreto, al ocultamiento y a un estilo decisorio escasamente informado. Por otra parte, la contradicción resultante de que a medida que la tecnología informática ofrece herramientas de comunicación e información cada vez más veloces y versátiles, se reduce la capacidad humana de procesamiento de los datos que las mismas producen.

Queda todavía por explorar otra contradicción o doble estándar, esta vez desde el lado de la sociedad civil: el hecho de que si bien los ciudadanos valoran la participación de sus semejantes en la gestión pública, son muy pocos los que pueden o están dispuestos a hacerlo individualmente. Si esto es así, el supuesto en que se funda el gobierno abierto pierde un eslabón natural de esta potencial cadena que relacionaría al gobierno con la ciudadanía.

#### *La participación ciudadana y sus actores*

Participación social, popular, comunitaria, ciudadana..., muchos nombres para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan.<sup>tttt</sup>

Son múltiples las circunstancias, condiciones y modalidades que caracterizan la participación ciudadana, aún cuando los estudiosos -a mi juicio- no han conseguido todavía llegar a un consenso acerca de las categorías analíticas que permitirían formular una teoría general aceptable sobre el tema. La propia naturaleza polisémica del término que adjetiva esa participación (ciudadana, popular, social, cívica,

---

<sup>tttt</sup> Recientemente, se ha propuesto el concepto de “civic engagement” para aludir a acciones individuales y colectivas dirigidas a identificar y encarar cuestiones de interés público (Yang y Bergrud, 2008). El concepto puede incluir esfuerzos para resolver una cuestión, trabajar con otros en una comunidad para solucionar un problema o interactuar con instituciones de la democracia representativa. El “involucramiento cívico” abarcaría actividades tales como trabajar en un comedor comunitario, colaborar en una asociación vecinal, escribir una carta a un funcionario electo o votar. No alcanzo a distinguir conceptualmente en qué medida este nuevo término es superador del más popular “participación ciudadana” o de alguno de los otros indicados en el texto.

comunitaria) es una primera indicación, sin entrar a considerar las dificultades que todavía enfrenta la definición de lo que debemos entender por “sociedad civil”. Menos claro aún es el alcance que debemos dar al término “participación” o, incluso, al de “políticas públicas”, supuesto referente de esa participación<sup>+++</sup>.

Por otra parte, se da por sentado que la participación ciudadana es intrínsecamente “buena”, en el sentido que se le da a las “buenas causas” o las “buenas acciones”<sup>§§§§</sup>. Y se lamenta cuando los ciudadanos no participan, es decir, cuando no pueden o no consiguen agregar sus intereses en demanda de reivindicaciones que expresan valores, necesidades o aspiraciones compartidos (Primavera, 2004). Esto suele considerarse un déficit de la democracia, por lo que la propuesta de ciertas formas de democracia directa o participativa ha pasado a formar parte integral del pensamiento académico y político sobre democratización. Se trata de una concepción participativa que trasciende el acto del sufragio electoral y propone el *empoderamiento* de la ciudadanía alentando su acción colectiva. Desde esta perspectiva, como señala Faúndez (2007), la democracia incluiría -además de los derechos y las elecciones periódicas- los esfuerzos ciudadanos por influir en la política a través de variados mecanismos. La democracia, en este sentido, pasa a ser un concepto que al incorporar este otro atributo, amplía su definición minimalista.

González y Velásquez (2003) señalan, acertadamente, que la participación puede entenderse como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”. Y agregan que se trata de:

“un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.”

Esta participación puede tener lugar en ámbitos y a través de modalidades muy diferentes, cuyo *locus* puede ubicarse tanto en el estado como en la sociedad. La distinción entre uno y otra presupone la existencia de dos esferas en las que el ejercicio del poder y la división del trabajo se manifiestan de manera diversa. El estado es una instancia articuladora de relaciones sociales, que a la vez que ejerce la dominación política requerida para la convivencia civilizada, extrae recursos a sus habitantes para brindarles bienes y servicios cuya prestación es considerada propia de su rol frente a la sociedad.

La sociedad, en cambio, es una categoría más heterogénea, en la que al menos se distinguen tres sectores: 1) el mercado o sector lucrativo; 2) la familia, el vecindario y las redes sociales solidarias; y 3) la sociedad civil propiamente dicha que, de hecho, coincide

---

<sup>+++</sup> Al respecto, el término “política pública” será entendido como toda toma de posición y curso de acción adoptados por un actor que habla en nombre y representación del estado, frente a una cuestión socialmente problematizada. Véase Oszlak y O’Donnell, 1976.

<sup>§§§§</sup> Al listar las opciones de participación ciudadana que incrementarían la calidad de las prácticas democráticas, O’Donnell observa un cierto sesgo hacia la valorización positiva de las oportunidades de participación, que no tiene en cuenta el hecho de que en algunas áreas de política pública -tales como en políticas cambiarias, de relaciones exteriores o de defensa- existirían sólidos argumentos para disuadir o impedir tal participación. Entre otras variables, la naturaleza de los actores, la legitimidad de sus acciones y sus mecanismos de intervención, contendrían los elementos de juicio básicos para juzgar, en cada caso, la calidad democrática de la participación (PNUD, 2004). El tema abre otros interrogantes y será retomado más abajo.

con las organizaciones existentes en su ámbito (OSC). Despejemos, primero, el concepto de “mercado”, que puede ser visto como una institución “no civil” (y en tal caso “civil” se contrapondría a “comercial”), o sea, como un ámbito de actores movidos fundamentalmente por el lucro y diferenciados en términos de su papel, organización y formas de actuación, en el que llevan a cabo transacciones de carácter fundamentalmente económico. Su rol, con respecto a la implementación de políticas públicas, es ejercido por lo general a través de organizaciones corporativas que operan dentro del espacio de las OSC, aunque tal pertenencia es polémica. Crecientemente, las empresas del mercado también se manifiestan en forma directa o a través de fundaciones, en el terreno de la responsabilidad social empresaria y del comercio justo, tendencias en buena medida alentadas por nuevas formas de participación ciudadana.

Por su parte, la sociedad civil continúa siendo una categoría analítica y una referencia empírica ambigua, si de identificar su carácter “actoral” se trata.<sup>\*\*\*\*\*</sup> Casi todas sus definiciones incluyen una obligada alusión al estado, para señalar lo que la “sociedad civil” **no es**. En tal sentido, resulta paradójico que al no conseguir desvincular su caracterización del concepto de estado, la sociedad civil aparece virtualmente como una categoría residual.<sup>††††</sup> Reúne actores heterogéneos que se manifiestan como contraparte multifacética del estado en innumerables ámbitos de acción individual o colectiva. Pero a la vez, también el concepto de sociedad civil se ha diferenciado, en parte quizás para dar cuenta de las diferentes entidades que conviven en este amplio territorio conceptual distinto al estado.

No tengo espacio para tratar este tema en profundidad. Baste señalar que ni los partidos ni las organizaciones corporativas son considerados, por lo general, como actores típicos de la “sociedad civil” (a veces se los incluye en la categoría de “sociedad política”), quedando reservado este espacio a las organizaciones de la sociedad civil y, más genéricamente, a las organizaciones y movimientos sociales.<sup>††††</sup> También en este caso es preciso efectuar distinciones como, por ejemplo, entre organizaciones que están constituidas formalmente (y legitimadas a través de personerías jurídicas como fundaciones o asociaciones civiles, con patrimonio propio, una membresía regulada, autoridades electas periódicamente, etc.) y aquellas que se expresan mediante formas diversas de movilización o constitución de redes sociales solidarias cuyo rasgo dominante es su informalidad, su surgimiento en situaciones de crisis, su reducida sostenibilidad temporal y su objetivo común de resolver diversas cuestiones específicas no atendibles por el mercado, ni representadas debidamente por organizaciones corporativas, ni incorporadas a la agenda del estado o de las OSC.

---

<sup>\*\*\*\*\*</sup> En tal sentido, Daniel Arroyo (2007) señala que “si bien el concepto de sociedad civil es difícil de delimitar y definir, ha estado en el núcleo del desarrollo de la teoría política cuando se ha tratado de diferenciar la esfera de lo público de la esfera de lo privado y las tensiones entre Estado y Sociedad Civil”.

<sup>††††</sup> Para similares comentarios sobre estas definiciones de “sociedad civil” por la negativa, ver Camou (2004) y Leiras (2007).

<sup>†††††</sup> Según Sorj (2007) “la cuestión de si debe excluirse a las empresas privadas y a los partidos políticos de la sociedad civil es un problema operacional. Añade, polémicamente, que si una empresa privada se presenta públicamente con un mensaje del tipo «nosotros generamos empleos» o «la libre empresa produce crecimiento económico», pasa a formar parte de la sociedad civil. Por lo mismo, dada su búsqueda del bien público, no se justifica la exclusión de los partidos políticos como actores centrales de la sociedad civil. Quizás, en algunos casos, ellos pueden ser excluidos, para fines analíticos, a fin de dejar sólo a aquellos actores que no están en el gobierno o buscan acceder a él. Pero esto no debe opacar la importancia de la relación de la sociedad civil con los partidos políticos, los legisladores y otros actores del sistema político. Finalmente, los medios de comunicación tienen un lugar ambiguo, aunque fundamental. Si bien son empresas privadas, también constituyen la voz a través de la cual la sociedad civil puede expresarse. Son de hecho su principal espejo, aunque distorsionado por los intereses de quienes los controlan”. Si bien admito que ninguna definición debe ser absoluta, no coincido con la delimitación propuesta por Sorj y expreso mi preferencia por una caracterización menos ambigua.

## *Los tiempos y alcances de la participación ciudadana*

Como ya hemos insinuado al introducir el tema de gobierno abierto, la participación ciudadana en la gestión pública puede manifestarse en 1) los procesos de formación de las políticas públicas, 2) la ejecución de las respectivas decisiones y 3) la evaluación o control de la gestión pública. Es decir, en los tres tiempos -futuro, presente y pasado- en que se programa, desenvuelve y evalúa la actividad institucional del estado. Estas opciones han estado abiertas desde mucho antes de que comenzaran a plantearse las perspectivas de un gobierno abierto.

Así, por ejemplo, distintas formas de acuerdos público-privados pueden influir en la creación de los escenarios políticos futuros que debe decidir una sociedad para alcanzar un modo de organización social deseable; la co-producción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios junto a, complementando o suplantando al estado o al mercado<sup>§§§§§</sup>, puede constituirse en una actividad recreada en cada presente; o el seguimiento permanente de las políticas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos por las instituciones estatales privilegian el pasado como dimensión temporal significativa. Posiblemente, aún dentro de su limitada importancia, los mayores avances producidos en la participación ciudadana durante los últimos años, han tenido lugar en los planos de la construcción del futuro y de la revisión del pasado de la gestión gubernamental, ya que su rol coproductor o co-gestor de servicios ha sido muy reducido<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Pero aún si este fuera un rol activo, existiría todavía un abismo entre la calidad de esa gestión pública y el papel que puede cumplir la sociedad civil en su mejoramiento. Tal vez el máximo desafío que enfrentan actualmente nuestros estados es lograr que la gestión pública consiga articular esos tres tiempos a que hice referencia.

Cualquiera sea el plano o el referente temporal de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, es posible afirmar que la misma sólo se produce bajo ciertas circunstancias. En general, tal participación se ajusta a una secuencia virtuosa en la que, primero, surge una **oportunidad** para ejecutar un proyecto o acción colaborativa; segundo, se genera un **interés** de las partes en aprovechar mutuamente esa oportunidad; y tercero, para lograrlo, deben atenderse diversas **necesidades** o superarse impedimentos que se interponen en el aprovechamiento de esos intereses. En general, los procesos de desarrollo (incluyendo el desarrollo humano) se basan en este tipo de secuencia, que avanza en forma de espiral y conduce a niveles superiores de logro. La teoría económica de los eslabonamientos hacia delante y atrás se inscribe claramente a esta secuencia<sup>†††††</sup>.

Veamos cómo funciona esta misma lógica en las experiencias de participación ciudadana utilizando un caso real. Hace pocos años, se produjo en la Argentina uno de los episodios de movilización social más intensos, masivos y prolongados que hayan tenido lugar en el país, con motivo del pretendido aumento, por parte del gobierno, de las retenciones móviles a las exportaciones de ciertos productos agrarios. Esta decisión gubernamental fue vista por los sujetos del gravamen y otros actores, como confiscatoria y violatoria de normas constitucionales. El conflicto que sobrevino

---

<sup>§§§§§</sup> El trabajo de Vaillancourt y Leclerc (2008) aborda el tema de la contribución de la economía social a la co-producción y co-construcción de políticas públicas entre el estado, el mercado y la sociedad civil.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Un buen ejemplo de producción de servicios desde la sociedad civil, en ámbitos populares urbanos y en materia de salud, es la actividad que se desarrolla en distritos limeños del Perú. Es destacable la "hibridación" de recursos que caracteriza al funcionamiento de estos servicios, que combinan voluntariado, donaciones, financiamiento público y venta de bienes y servicios. Para un detallado informe sobre esta experiencia, véase Angulo, 2007.

<sup>†††††</sup> El proceso es bastante semejante al planteado en Driscoll y otros (2004) al utilizar la metáfora de la "escalera de participación", que fuera retomado y desarrollado recientemente por Weyrauch (2008).

enfrentó a sectores “del campo” con el Poder Ejecutivo y dio lugar a lock-out patronales, huelgas de camioneros, ocupación y bloqueo de rutas, etc.

Sin embargo, el enfrentamiento no se limitó a la cuestión de las retenciones, al abrir la **oportunidad** de emprender acciones colectivas conducentes a una mayor toma de conciencia sobre otros **intereses** sectoriales no satisfechos y al planteamiento de **necesidades** de participación más permanentes para su defensa y promoción. Los productores extendieron sus reclamos exigiendo un cambio de reglas del juego político que permitiera negociaciones directas con el gobierno para que la posición sectorial tuviera mayor consideración y peso en la decisión definitiva o para que en el escenario político resultara legítima la actuación del Defensor del Pueblo o del Parlamento, lo que en definitiva implicaba un salto cualitativo en la institucionalización de la democracia, tanto representativa como participativa.

Si bien en el caso planteado el liderazgo de la protesta y la demanda de participación fue asumida por organizaciones corporativas representativas del sector agropecuario y de otras cuyos miembros también se veían afectados por la toma de posición del gobierno, muchas otras organizaciones de la sociedad civil (clubes, comisiones barriales, colegios profesionales) y ciudadanos autoconvocados tuvieron una importante participación durante la prolongada movilización. Más genéricamente, este mismo tipo de procesos suele involucrar a otras instituciones de defensa y promoción de derechos e intereses de muy diversos sectores sociales, constituidas con ese objeto. A veces, las mismas actúan sin que la población beneficiada conozca necesariamente su existencia o haya participado en su creación. Es el caso típico de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

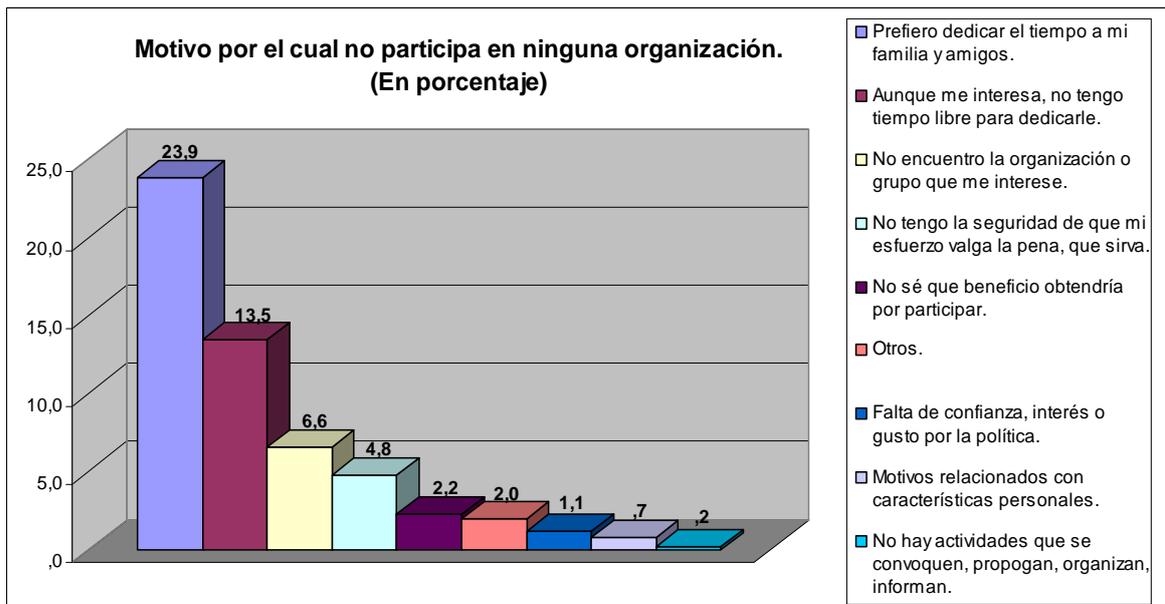
Del análisis realizado se desprenden algunas reflexiones. Resulta claro que la participación ciudadana no se produce sólo porque la población sea invitada por un gobierno a hacerlo. Debe haber, para ello, una oportunidad, que no depende únicamente de la existencia de canales facilitados desde el estado: las ocasiones más propicias suelen ser aquellas en que un sector de la población se ve amenazado por una política que entraña algún tipo de menoscabo o riesgo a su situación actual. Los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos. Lo son si participan, pero para ello, deben tener una causa o razón que los movilice. Tal justificación obedece, por lo general, a que algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo, han sido amenazados por la acción del estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder. Este es el fundamento mismo de la acción colectiva.

De no existir tales oportunidades, resulta difícil para el estado conseguir que la población se movilice detrás de causas en las que ésta no tenga un legítimo interés. Cuando en una investigación que estoy llevando a cabo en la Argentina se preguntó a unos 18.000 habitantes de 47 municipios del país si consideraban que la participación ciudadana era importante, una abrumadora mayoría respondió afirmativamente. Sin embargo, cuando se les preguntó si participaban en la esfera pública, sólo 36,66% manifestó que lo hacía y de este número, la mitad lo hacía en organizaciones religiosas (7,9%) y un 4,3% en cooperadoras escolares. Apenas, apenas 3,4% de los ciudadanos encuestados militaba en partidos políticos. +++++

Cuando se les preguntó acerca de las razones por las cuales no participaban, las respuestas resultaron las esperables, como se observa en el cuadro siguiente:

---

+++++ Sobre un total de 18.983 respondentes, 6.947 especificaron en qué tipo de organización participaban. Sobre ese total, se calculó el porcentaje que representa la participación en cada tipo.



Por otra parte, ciertos mecanismos de movilización ciudadana desde el estado pueden obedecer a objetivos puramente clientelistas. Bajo la apariencia de intentar promover una democracia deliberativa, muchos gobiernos ofrecen a veces un *ersatz* de participación social, intentando ocultar motivaciones de tipo proselitista o respondiendo a consideraciones de patronazgo y reciprocidad en el intercambio de favores políticos. La promoción, desde el estado, de una participación genuina de la sociedad no es frecuente; diría más bien que la cornisa por la que transitan los gobiernos en esta materia, es muy delgada, exponiéndolos fácilmente a caer en la demagogia.

También cabe destacar que las premisas del gobierno abierto parecen apelar a un ciudadano genérico al que se lo reconoce como sujeto de derechos, pero en la práctica, la participación social suele expresarse más bien mediante múltiples formas organizativas, más que a través de la solitaria actuación de esclarecidos ciudadanos motivados por alguna causa individual, por más que éstos también existan. Si el gobierno no reconoce la enorme heterogeneidad existente en el seno de la sociedad civil y sus variados mecanismos de representación política, puede verse expuesto a que los canales que abra a la participación ciudadana resulten discriminatorios, generen antagonismos o, peor aún, produzcan mayor desafección política. La pregunta que debe formularse todo gobierno realmente dispuesto a promover la democracia deliberativa, es en qué circunstancias resulta conveniente y legítimo instituir mecanismos participativos permanentes, no limitados a resolver cuestiones puntuales.

Otro aspecto a tener en cuenta es que promover y poner en marcha mecanismos de participación resulta costoso. No sólo para el estado sino también para la sociedad civil, donde los interlocutores son organizaciones en las que a) la asociación es voluntaria, b) el compromiso de colaboración de sus miembros y auspiciantes es variable, c) sus dirigentes suelen ser mal o no remunerados y d) el *free riding* es casi siempre una posibilidad latente. El costo se ve acrecentado cuando los incentivos a la participación decrecen y la dificultad de atraer participantes activos se incrementa. §§§§§§ Por lo tanto, la participación necesita ser organizada y la implementación de las iniciativas debe ser cuidadosamente planificada y monitoreada durante toda la vigencia de la experiencia considerada.

§§§§§§ Para un detallado análisis del tema de *free riding*, véase Olson (1971).

A mi juicio, esta conclusión de estricto sentido común, pasa a menudo desapercibida por los responsables. En situaciones concretas de gestión participativa, esta tarea incluye una explícita definición del “escenario” o estado de cosas que se espera alcanzar a mediano y corto plazos; una clara división y asignación de las responsabilidades y compromisos de cada uno de los actores participantes; y una programación de las metas a lograr en el tiempo y de los recursos que deberán aplicarse para ello. Por supuesto, para asegurar el éxito de una experiencia se requieren muchas otras precondiciones, pero más que apuntar a una enumeración taxativa, mi propósito es señalar que estos aspectos organizativos, son tanto o más importantes que los propiamente sustantivos, o sea, los vinculados directamente con los resultados a lograr. En tal sentido, la organización de la participación debe ser considerada como un componente ineludible de la estrategia de implementación de la iniciativa.

### **Algunas reflexiones a modo de conclusión**

La información constituye un insumo crítico en la implementación participativa de políticas. En principio, una experiencia exitosa depende centralmente de que se haya determinado a tiempo cuán claros son los resultados y las metas a lograr por las partes y cuál es el conocimiento disponible acerca de la relación causa-efecto entre utilizar ciertos insumos y lograr determinados productos. Al hacer referencia a información, corresponde distinguir entre datos, información y conocimiento: sólo la conversión de datos en información y de estos en conocimiento es capaz de generar los fundamentos técnicos y políticos para la elección de cursos de acción.

La información requerida debe guardar proporción con la dimensión del fenómeno que pretende ser abarcado o explicado mediante su acopio y sistematización. No se necesita conocer exhaustivamente los antecedentes de una cuestión para poder actuar o tomar una decisión. Existe un “principio de ignorancia óptima”<sup>\*\*\*\*\*</sup> según el cual, saturado un cierto canal de comunicación, no vale la pena continuar cargándolo de datos. Lo que verdaderamente importa es que la información reunida y sistematizada sea relevante y suficiente para describir, explicar, anticipar o actuar sobre el fenómeno que demanda la atención.

Ahora bien, como los planos de participación de la ciudadanía, los tiempos de la gestión involucrados (planificación, ejecución, control), la naturaleza y envergadura de los actores y los resultados que se quiere alcanzar varían en cada caso, son igualmente múltiples y heterogéneas las fuentes de información y los canales de transmisión que pueden requerirse en la práctica.

Una característica típica de las fuentes de datos es que éstos casi nunca sirven en forma directa para dar cuenta de un resultado o producir un insumo de información relevante. Esta restricción ha llevado a que, crecientemente, se desarrollaran técnicas de *data mining* (o minería de datos), mediante las cuales pueden explorarse grandes bases de datos, de manera automática o semiautomática, a fin de hallar configuraciones, patrones repetitivos, tendencias o reglas que expliquen el comportamiento de los mismos en un determinado contexto. La minería de datos intenta hacer inteligible un gran repositorio de datos, para lo cual emplea técnicas estadísticas, *machine learning*, *data warehousing*, análisis de *clusters* y otros métodos que intersectan con la inteligencia artificial y las redes neuronales (Witten, Frank y Hall, 2011). Las aplicaciones prácticas de estas técnicas son todavía incipientes y, por lo general, se han orientado a la bioinformática, la genética, la medicina, la educación o la ingeniería eléctrica; a la detección de preferencias de los

---

<sup>\*\*\*\*\*</sup> La expresión pertenece a Warren Ilchman, 1984.

consumidores o al descubrimiento de violaciones a los derechos humanos a partir de registros legales fraudulentos o inválidos en agencias gubernamentales (v.g., cárceles, tribunales de justicia).

Por su carácter altamente especializado, la minería de datos es costosa, requiere procesar enormes cantidades de datos y, por lo tanto, debe ser llevada a cabo por alguien (una universidad, un *think tank*, un medio de prensa, una empresa especializada, una agencia gubernamental, una ONG) con la capacidad técnica para ello, aunque no necesariamente sea la que produzca o demande los datos. A menudo son verdaderos “intermediarios” que cumplen, precisamente, el rol de transformar datos en información e información en conocimiento. En tal sentido, pueden constituirse en aliados fundamentales de la ciudadanía, en la medida en que ésta no disponga de los medios técnicos o materiales necesarios para elaborar indicadores sobre logro de resultados, detectar patrones o efectuar mediciones.

Sin embargo, la información que producen estos intermediarios no siempre es veraz u objetiva. Los medios de prensa pueden estar subordinados a grupos económicos o a partidos políticos de determinado signo, por lo que sus análisis e informes pueden ser tendenciosos o sesgados. Las fundaciones y tanques de cerebros pueden responder a determinados intereses político-ideológicos. Buen número de centros de estudios vinculados a organizaciones corporativas, empresariales o sindicales, son creados por estas instituciones para contrarrestar con estudios “propios”, propuestas legislativas o políticas públicas planteadas por organismos estatales. Inclusive, varios sistemas de minería de datos, destinados a combatir el terrorismo, debieron ser discontinuados en los Estados Unidos por violar la ética o la privacidad, aunque algunos continúan siendo financiados con otras denominaciones por distintas organizaciones. Por ello, del lado de los ciudadanos de a pie, estas circunstancias crean mayor conciencia sobre el propósito de la recolección de datos y su minería, el uso que se dará a los mismos, quién los procesará y utilizará, las condiciones de seguridad que rodea su acceso y, lo cual no es poco, de qué modo se actualizarán los datos.

El terreno de la producción de información es, por lo tanto, un campo de lucha por la apropiación de conocimiento que resulte verosímil y pueda ganar legitimidad ante la ciudadanía como expresión objetiva de una situación real. En tal sentido, resulta destacable el papel que en principio, podrían jugar las instituciones universitarias en la producción de investigaciones que, por desarrollarse en un contexto de mayor libertad académica y menores presiones externas, podrían garantizar una mayor objetividad, aún cuando su vinculación con la ciudadanía no haya sido hasta ahora muy relevante.

Conviene no perder de vista y reiterar que en este análisis no se está haciendo referencia a cualquier tipo de información, sino a aquella relativa a la gestión de políticas públicas. Y esta puede no necesariamente manifestarse bajo la forma de estudios, informes o análisis estadísticos. Un levantamiento popular, un paro general o una protesta localizada frente a una política estatal, pueden constituir manifestaciones inequívocas sobre el grado de rechazo de la ciudadanía a una toma de posición o un curso de acción del gobierno. Cuando la democracia está vigente, la ciudadanía suele hacer escuchar su voz a través de estas modalidades “informativas”. Es la exacta antítesis de lo que ocurre cuando impera el autoritarismo, en que la sistemática aplicación de la coerción acalla toda voz opositora y reduce así la eficacia retroalimentadora de la gestión pública que puede tener la ciudadanía a través de sus críticas. De este modo, como señalara Apter (1965), coerción e información funcionan en una relación inversa según la naturaleza del régimen político vigente.

En los ejemplos que acaban de plantearse, es indudablemente la sociedad la que genera la información. Pero no siempre es claro dónde está la fuente o quién es el

destinatario de la misma. Consideremos una base de datos en la que se registran quejas de los ciudadanos sobre la prestación de algún servicio público. Esta base podría servir para que el organismo responsable diera respuesta puntual a cada denuncia (v.g., para solucionar el problema que originó la queja). Pero también podría servir para que el organismo clasificara y procesara los datos, de manera de brindar información sobre tipos de usuarios, motivos de las quejas, respuestas gubernamentales, etc. En este caso, ¿dónde estaría la fuente y quién sería el (los) destinatario(s)? La información reunida y clasificada puede tener una aplicación muy distinta a la que se genera al realizar la queja. Algo similar ocurre en las Audiencias Públicas, en que se registran posiciones de los ciudadanos y especialistas de la sociedad frente a una determinada cuestión problemática, las que una vez procesadas se convierten en información producida en la interacción estado-sociedad.

Por lo tanto, si la ciudadanía es fuente o destinataria de información para la implementación participativa de políticas parece no ser muy relevante. No sólo porque no siempre puede establecerse nítidamente quién la produce o aprovecha -y a veces ello ocurre en la propia interacción entre ciudadanía y estado-, sino también porque al “no tener dueño”, por así decir, puede perder valor como recurso de poder y, de este modo, puede reducir la asimetría en su posesión. Dicho de otro modo, la coproducción informativa podría contribuir a un acceso más equitativo a la información y a una aplicación más democrática en su utilización.

En otros casos, la información sobre resultados que elabora y difunde el gobierno, puede provocar fuerte escepticismo y controversia entre los observadores (v.g., los medios de opinión, los expertos, los ciudadanos). Por ejemplo, el presidente Bush publicó durante su gobierno los informes P.A.R.T., que establecían trimestralmente las mejoras producidas en la gestión de 26 agencias del gobierno federal, a las que se viene evaluando desde 2001 en cuanto a su capacidad para la gestión de personas, dinero, tecnología y programas, así como a su desempeño en la reducción de costos o la tercerización de servicios. Brevemente, según el *scorecard* del gobierno, de sólo el 15% del total de agencias o programas que en 2001 cumplía total o parcialmente las metas presidenciales, el porcentaje se había elevado a un 82% del total. Estos valores contrastaban fuertemente con los resultados que arrojaban otras fuentes, con la severa crisis que afrontaba el reemplazo de cuadros de agentes públicos en la administración federal y con el férreo control que parecía ejercer el Congreso de los Estados Unidos frente al pobre desempeño registrado por numerosas agencias.

En Oszlak (2006: 109) se señala al respecto:

“La retórica de la rendición de cuentas en el gobierno federal es un hecho generalizado, pero mucho de su real potencial está dirigido a denunciar el fraude, desperdicio, abuso y escándalo supuestamente existente, y no a generar resultados. Tanto el GPRA (que tuvo vigencia en tiempos de Clinton) como el P.A.R.T. han introducido mejoras en la medición y, sobre todo, han creado una cultura de la medición de efectos. Pero no ofrecen una base suficiente para contrastar los datos con indicadores de desempeño. Por otra parte, las agencias no utilizan la información para mejorar su gestión. Responden, sin duda, a una exigencia del Congreso o de la Casa Blanca, pero no por ello los gerentes cambian su forma tradicional de operar. El énfasis sigue puesto en el presupuesto, en los recortes del gasto y en la reducción del personal estatal, sin lograrse el objetivo de integrar el presupuesto con el desempeño. Integración en la que, por otra parte, el Congreso ha revelado escaso interés.”

Este tipo de comprobaciones no opacan el hecho de que los avances hacia la sociedad de la información, han ampliado enormemente las posibilidades de generación de conocimiento en materia de gestión por resultados, tanto de la información que fluye desde el estado hacia la sociedad como de la que lo hace en sentido inverso. Si desde la perspectiva de la relación “principal-agente” aceptamos que el estado es agente de la sociedad y esta su principal, corresponde que nos preguntemos qué debe conocer el principal y qué el agente. Si la pregunta la planteamos desde el enfoque del rol que la sociedad encomienda al estado, la respuesta debería apuntar a los resultados que derivan del desempeño de ese papel. Por lo tanto, el objeto de ese conocimiento debería ser la medida en que esos resultados, en última instancia, promueven o no el desarrollo integral de la sociedad, bajo condiciones de gobernabilidad y equidad.

Si bien esta respuesta es todavía vaga, nos señala la dirección de la búsqueda: el estado debe conocer si los objetivos que se propuso alcanzar en la gestión del desarrollo fueron efectivamente alcanzados porque, cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar -si ello fuera posible o deseable- a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente, entre ciudadanía y estado.

### Referencias bibliográficas

Angulo, Nedda (2007): *La Producción de Servicios de Bienestar desde la Sociedad Civil: Cuidado de la Salud en Distritos Populares de Lima Metropolitana*, Lima: Grupo Red de Economía Solidaria del Perú; Instituto de Salud Cristóforis Deneke; Género y Economía.

Apter, David (1965) *The Politics of Modernization*, Chicago and London: The University of Chicago Press.

Arroyo, Daniel (2007): “Reflexiones desde Cuatro Perspectivas: una reflexión desde el Estado”, *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Buenos Aires: Fundación CIPPEC, vol. 1, pag. 94.

Calderón, César y Lorenzo Sebastián (coord.) (2010): “Introducción”. En: *Open Government Gobierno Abierto*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Camou, Antonio (2004): “Estado, Mercado y Sociedad en la Argentina Actual: una mirada desde la universidad y algunas tesis para la discusión”. En Inés González Bombal, (comp.) *Fortaleciendo la Relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, Buenos Aires: CEDES/CENOC/Universidad Nacional de General Sarmiento.

Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.  
Díaz-Moure, Leopoldo (2010): “La formación *on line* como modalidad de enseñanza para desarrollar competencias en el marco de la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 47, Junio, pp. 167-190.

Driscoll, R. y otros (2004): *An Overview of NGO Participation in PTDP.s*, ODI Consultation for CARE International.

Faúndez G., Rocío (2007): "Algunos aportes conceptuales a la discusión sobre participación ciudadana", Colección Ideas, año 8 N° 82, Santiago de Chile, diciembre 2007.

Fundación CiGob (2011a): "Foro Politics" <http://www.cigob.org.ar/iniciativas/foro-politics>

González R., Esperanza y Velásquez C., Fabio (2003): "¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?", Bogotá: Fundación Corona.

Gross, Bertram (1964): *The Managing of Organizations: The Administrative Struggle*, New York: Free Press of Glencoe.

Gross, Bertram (1964): *The Managing of Organizations: The Administrative Struggle*, New York: Free Press of Glencoe.

Hirschman, Albert O. (1964): *Estudios sobre Política Económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)*, Madrid: Aguilar S.A. de Editores.

Ilichman, Warren (1984): "Administración Pública Comparativa y el `Sentido Común Académico". En Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*, Buenos Aires: Paidós.

Leiras, Marcelo (2007): *Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis*. En varios autores, *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, CIPPEC-PNUD: Buenos Aires.

Lively, Lynn (1996): *Managing Information Overload*, United States: AMACOM.  
Lucchetti, Stefania (2010): *The Principle of Relevance*, Hong Kong: RT Publishing.

Miller, Kevin A. (2004): *Surviving Information Overload*, Michigan: Zondervan.  
Moynihan, Donald (2006): "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform". En: *Public Administration Review*, Jan/Feb, 1.

Noveck, Beth y McLaughlin, Andres (2010): "Ten Ways to Change The World" <http://gov2summit.com>

Olson, Mancur (1971): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press: Cambridge, Mass.

Oszlak, Oscar (2006): *Gobernar el imperio: los tiempos de Bush*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976): *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires: Cedes.  
Plan Fénix (2012)

Primavera, Heloisa (2004): "Todo/Nada, Siempre/Nunca, Distinto/Igual: Participación ciudadana y nuevas redes sociales." En: *Biblioteca Virtual TOP*, Boletín Virtual N° 10, D E: [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

Sorj, Bernardo (2007): "¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina", *Nueva Sociedad* N° 210, julio-agosto.

Tahmincioglu, Eve (2011): "Dealing with a Bloated Inbox" <http://www.msnbc.msn.com>

Tesoro, José Luís (2007): "El problemático desempeño del Gobierno Electrónico en países "en desarrollo, emergentes o en transición". En Greco, Mariano (Coord.) *Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003)*, Buenos Aires: SGP-INAP-Jefatura de Gabinete de Ministros.

Toffler, Alvin (1970): *Future Shock*, United States: Random House.

Vaillancourt, Yves y Leclerc, Philippe (2008): *Notes de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques*, Co-publicación de l'ARUC-ISDC, LAREPSS y CRISES, Serie Documentation et diffusion, número 7.

Weyrauch, Vanesa (2008): "Conclusiones". En: Varios autores, *Oportunidades y Desafíos en la Interacción Estado y Sociedad Civil a Nivel Provincial y Municipal*, Buenos Aires: CIPPEC.

Witten, Ian H., Frank, Eibe y Hall, Mark A. (2011). *Data Mining: Practical Machine Learning Tools and Techniques* (3a. ed.), Elsevier.

Yang, Kaifeng y Bergrud, Eric, compiladores (2008): *Civil Engagement in a Network Society*, Charlotte, NC, USA: Information Age Publishing Inc. (IAP).