



¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía**s** bajo viejos paradigmas?

Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe

Juan Felipe López Egaña

Banco Interamericano de Desarrollo

Instituciones para el Desarrollo (IFD)

División de Capacidad Institucional del Estado (ICS)

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN

IDB-DP-344

Abril 2014

¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas?

Los desafíos políticos del
Gobierno Abierto en América
Latina y el Caribe

Juan Felipe López Egaña



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Nicolas Dassen, nicolasd@iadb.org

Resumen*

El concepto de Gobierno Abierto ha emergido como un novedoso paradigma de política pública. Surge como respuesta a una ciudadanía más informada y demandante, que busca influir en el diseño y provisión de servicios públicos. La dimensión práctica de los componentes de Gobierno Abierto, sobre todo aquellos que se relacionan con la participación y la colaboración ciudadana, hacen más compleja la implementación de este paradigma. A partir de una revisión bibliográfica, de la evidencia internacional y de un caso específico de co-diseño y co-ejecución de un servicio público a nivel local, este estudio analiza los desafíos políticos de este modelo. Además, evalúa los incentivos, barreras y oportunidades con las que debe lidiar la agenda de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe para que sea exitosa y posible.

Código JEL: H11

Palabras clave: Gobierno Abierto, democracia, participación ciudadana, transparencia, colaboración ciudadana, nuevo paradigma de política pública, revolución digital, América Latina y el Caribe.

* La preparación del presente producto de conocimiento fue financiada por el **Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF)**, gracias al aporte del **Gobierno de la República Popular de China**. El autor es licenciado en Historia en la Universidad Católica de Chile y MPA en Políticas Públicas y Sociales en *The London School of Economics*. Por seis años se desempeñó como el jefe del equipo de asesores del alcalde de Peñalolén, Claudio Orrego, en Santiago de Chile. Actualmente es investigador en el *Centre for Cities* en Londres, Reino Unido. Quiere agradecer muy especialmente tanto a María José Jarquín como a Nicolás Dassen, ambos del *Banco Interamericano de Desarrollo*, quienes lideraron la coordinación de este estudio. Ambos mostraron total flexibilidad para explorar nuevos enfoques entregando valiosos comentarios al borrador de este trabajo. También a Gonzalo Pavón, quien ayudó a que muchas de las ideas expuestas se estructuraran de la manera más clara y didáctica posible. Por cierto, todos los contenidos así como los errores de este estudio son de entera responsabilidad del autor.

Introducción

La democracia global y regional está en una encrucijada. Los gobiernos democráticos del mundo, y particularmente de América Latina y el Caribe, vienen ejerciendo su poder con las mismas lógicas que desde hace varias décadas y muchos de ellos no han logrado adaptarse a una serie de cambios, tanto en el entorno como al interior de las propias sociedades.

Un ejemplo de lo anterior, es el hecho que los gobiernos se enfrentan hoy en día a una ciudadanía cada vez más empoderada y más informada que espera mejores servicios y demanda mayor rendición de cuentas de sus gobernantes. Estos ciudadanos quieren no sólo más, sino cada vez mejor información y espacios de participación en el ámbito de lo público.

En este contexto, Gobierno Abierto cobra vigor y aparece como una llamativa respuesta para orientar la reformulación de los mandatos democráticos. Gobierno Abierto es aquel que practica y promueve la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana y la colaboración entre múltiples actores, tanto en la formulación de políticas públicas como en la entrega de servicios.

De sus tres pilares (transparencia, participación y colaboración), el primero supone por una parte, voluntad política para que el Estado tome acciones proactivas que garanticen el ejercicio del derecho al acceso a la información, ofreciendo a la ciudadanía datos y rindiendo cuentas sobre áreas que muchas veces han sido secretas y reservadas; y por otro, un grado de pericia técnica para poder hacerlo. Pero son los últimos dos principios del Gobierno Abierto los que requieren de estrategias técnicas más elaboradas para poder hacerlos realidad, pero más importante aún, de una mayor voluntad y consensos políticos.

La promoción de espacios participativos efectivos implica involucrar de forma activa a los ciudadanos en el debate de las cuestiones de interés público como nunca se hizo antes. La generación de ambientes colaborativos de co-diseño de innovaciones y políticas públicas implica empoderar al ciudadano –aunque en forma muy incipiente-, como co-responsable de la gestión pública para la formulación y seguimiento de políticas públicas, y la provisión de los servicios a los cuales tiene derecho. Se trata, pues, de avanzar sobre concepciones más robustas de democracia.

La preguntas que surgen son ¿por qué hacerlo?; ¿cuál es la dinámica política detrás de las políticas de Gobierno Abierto?; ¿qué obstáculos (y oportunidades) políticos, sociales, económicos e institucionales retrasan o impiden la implementación de este tipo de políticas? Es razonable pensar que en contextos político-electoral, y aun durante el ejercicio de gobierno, no existiría una alineación de los incentivos para abrazar políticas de Gobierno Abierto entre los diferentes actores políticos y sociales. Ante tal disyuntiva, este estudio pretende aportar algunas luces para debatir la dimensión política (con sus incentivos, mejores prácticas y obstáculos) que implica para la región embarcarse en la difícil -pero necesaria- tarea de desarrollar estrategias de participación y colaboración ciudadana en el marco de Gobierno Abierto.

Este estudio tiene cuatro capítulos. El primero analiza los desafíos específicos de las estrategias de Gobierno Abierto. Pone especial atención a los dos últimos pilares de Gobierno Abierto – participación y colaboración- como ejes cruciales y factores críticos de éxito para entender la magnitud del desafío que implica este cambio de paradigma. El segundo capítulo, aporta elementos para entender el contexto político en el que se enmarca este debate. En específico, se analizarán algunas tendencias de la institucionalidad política en el mundo y América Latina y el Caribe, así como la emergencia de dos nuevos actores –la tecnología y un nuevo tipo de ciudadanía- que deben ser considerados al momento de entender, diseñar e implementar cualquier política de Gobierno Abierto. El tercer capítulo, a partir de un caso específico, se adentra en las implicancias prácticas de la implementación de políticas participativas y colaborativas. Se revisarán críticamente buenas prácticas, obstáculos e incentivos que las políticas de Gobierno Abierto pueden tener para el nivel local. El cuarto y último capítulo es la conclusión del estudio y tiene dos secciones. La primera reflexiona en torno a la actitud que deben incorporar los funcionarios de gobierno para hacer posible las estrategias de Gobierno Abierto. La segunda sección sintetiza las interrogantes que serán desarrolladas durante el estudio.

Este estudio no pretende resolver todas las preguntas que seguramente existen actualmente en relación a la dinámica política detrás de las políticas de Gobierno Abierto. Sin embargo, es un primer análisis que permitirá abrir un debate honesto y realista sobre los desafíos que enfrentan a las políticas de Gobierno Abierto en la región.

Capítulo 1

Participación y colaboración ciudadana: los verdaderos retos del Gobierno Abierto

Gobierno Abierto es un concepto al que la literatura reciente le ha dedicado varios *papers* y reportes para explicarlo (OGP 2014, Ubaldi 2013, Concha y Naser 2012, Ramírez-Alujas y Dassen 2014, Hoffman et al 2012). Se entenderá como Gobierno Abierto la forma de estructurar la labor de los gobiernos que se erige y se estructura institucionalmente en base a tres pilares: transparencia, participación y colaboración con el fin de mejorar tanto la calidad de la gobernanza como la calidad de los servicios públicos que la ciudadanía genera y recibe (OGP 2014).

El primero de esos elementos –transparencia-, implica voluntad política y capacidad institucional para que los gobiernos puedan dar “acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico)”. El segundo presupone “facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas e incidir en la toma de decisiones”. El tercero, “favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores” (Ramírez-Alujas y Dassen 2014, Introducción). Esto implica que no sólo la ciudadanía, sino las empresas, asociaciones y otras organizaciones participan en el co-diseño y/o co-ejecución de servicios públicos.

La noción de Gobierno Abierto hace que afloren dos preguntas esenciales. La primera –a nivel conceptual- es entender ¿en qué se diferencia Gobierno Abierto con las ya instaladas ideas de gobierno electrónico -que presuponen cierta apertura del gobierno con sus ciudadanos? La segunda, se relaciona con el tema central de este estudio: ¿dónde radica, específicamente, el cambio de paradigma en la forma de concebir la política que ofrece el concepto de Gobierno Abierto?

Respecto de la primera pregunta, es razonable que la frontera entre ambos conceptos sea difusa. Según proponen tanto la OECD (2014) como el Banco Mundial (2014), el concepto de gobierno electrónico se refiere al uso que los gobiernos le dan a las tecnologías de la información para transformar la relación con los ciudadanos, empresas y otras agencias públicas y mejorar de manera general la gobernanza. Dicha definición perfectamente podría ser explicada en base a los tres pilares de Gobierno Abierto. Además, gobierno electrónico presupone un diálogo directo con la ciudadanía guiado principalmente por las nuevas tecnologías. Con todo, como señalan Ramírez-Alujas y Dassen “*e-government* [o gobierno electrónico] no resuelve la asignatura pendiente de ampliar los espacios de participación y colaboración, ni ofrece una opción de cambio profundo en la forma en que tradicionalmente ha sostenido al paradigma de las burocracias públicas modernas” (en Dassen y Vieyra 2012, p. 48). Si bien ambos conceptos tienen en común el potencial uso de la tecnología para establecer interacciones virtuosas entre ciudadanos y gobiernos, el mero hecho de la incorporación de la tecnología a dicha interacción no implica necesariamente un cambio de paradigma político. Es simplemente usar la tecnología para hacer más fluida una relación entre varios actores tal como se conoce; pero no trata de cambiar el eje del poder en un Estado democrático (como se verá que sí lo hace el Gobierno Abierto).

Aunque para muchos este argumento es debatible, se usará la idea que Gobierno Abierto es un concepto más amplio y complejo que “gobierno electrónico”. El primero incorpora otras exigencias (no sólo técnicas) para el Estado en su vinculación con los demás actores que conforman un sistema democrático moderno. Esto sugiere una nueva distribución no sólo del poder en el papel, sino que como se verá más adelante del poder real en cada país.

Despejado el punto anterior, la segunda pregunta abre una discusión más compleja. ¿Cuál es la novedad práctica y política del Gobierno Abierto? En específico, ¿por qué se trataría de un cambio de paradigma en la forma de estructurar la labor de un gobierno? Cada uno de los tres pilares de Gobierno Abierto son en sí mismos un desafío para el ejercicio político. No obstante, se argumentará que es la dimensión práctica (particularmente en los ámbitos de participación y colaboración) la que reta al Estado y los gobiernos a cambiar radicalmente la forma en que se ha venido desarrollando el ejercicio democrático en la región.

La transparencia presupone una dosis de voluntad política para abrir los datos de instituciones públicas. Esto se explica en los cientos de casos en América Latina y el Caribe en que los gobiernos ya sean nacionales o sub-nacionales disponen de los recursos económicos para incorporar innovaciones tecnológicas que permitan compartir datos, decisiones e información con la ciudadanía pero no lo han hecho. ¿Es entonces un problema tecnológico? Por cierto que no.

Con esto no se pretende minimizar las acciones que tanto los organismos multilaterales como los propios gobiernos han realizado para fortalecer la transparencia y atacar así, entre otras cosas, la corrupción en América Latina y el Caribe. Con todo, promover la transparencia es una acción unidireccional donde son sólo los gobiernos quienes modifican sus comportamientos para lograr cambios en la sociedad en su conjunto. Una réplica razonable a este argumento es la evidente situación en donde la sola implementación de políticas pro-transparencia (por unidireccionales que sean) inciden directamente en el comportamiento de toda la sociedad.

Tampoco significa que la implementación de políticas de transparencia no sea compleja ni presente desafíos. La evidencia del BID señala que en algunos países de la región, la voluntad expresada en arreglos legales e institucionales no necesariamente se traduce en más transparencia. Hay varias barreras en las fases de diseño e implementación que también hacen que el componente de transparencia sea un desafío en sí mismo (BID 2014). Que el foco de este estudio esté puesto en los dos últimos componentes es únicamente debido al tratamiento, muchas veces teórico y pocas veces práctico (y realista), que implica gestionar la participación y la colaboración ciudadana.

Sin embargo, el solo hecho de tener políticas de transparencia está lejos de ser un cambio de paradigma en el sistema democrático. Es la combinación de los tres pilares el real desafío por cuanto lo complejo es incorporar concretamente a otros actores a la generación de valor público y pone las energías en ejecutar específicamente prácticas participativas y colaborativas.

Con la inclusión de la dimensión práctica de la participación y la colaboración, el Gobierno Abierto empieza a perfilarse como un poderoso reto para los gobiernos. Participación en cuanto “derecho de la ciudadanía a colaborar en la formulación de políticas facilitando el camino para que los gobiernos se beneficien del conocimiento ciudadano” es sin duda un desafío de mayor complejidad política. Asimismo, buscar “comprometer a los ciudadanos en

el esfuerzo por trabajar conjuntamente resolviendo los problemas nacionales” le da otra arista al enfoque que deben no sólo tener las políticas, sino las instituciones públicas que permitan hacerse cargo de estos mandatos.

A diferencia de lo que ocurre con respecto a lo ya señalado de las políticas pro-transparencia, la incorporación de participación y colaboración ciudadanas, no sólo implican un cambio al interior de los gobiernos, sino que más difícil aún, presuponen establecer instituciones o mecanismos donde las actitudes sociales también cambien. Si se quiere tomar en serio lo que significa un Gobierno Abierto, se tiene que entender que se trata de una compleja acción multidireccional. Las definiciones de estos dos conceptos implican que ya no basta la sola iniciativa de un gobierno para la elaboración y diseño de las políticas públicas.

El cambio de paradigma tampoco se agota en estos tres pilares, tornando la discusión aún más compleja. Como lo apuntan Ramírez-Alujas y Dassen, el Gobierno Abierto no implica solo transparencia, participación y colaboración. “Abarca también nuevas formas de gobernar junto al ciudadano para una mayor eficiencia en el ámbito de lo público (...) Si bien en las prioridades regionales son esos los temas que mayoritariamente sustentan los planes de acción, no se debe olvidar que la idea de fondo es transitar desde el espacio de la apertura y la transparencia hacia la cristalización de prácticas para reformar el Estado y modernizar la gestión pública con foco en el ciudadano” (2014 p. 31). En suma, transitar de un ciudadano-receptor a un ciudadano-gestor.

Esto significa que el poder ya no lo ejerce solamente el Estado y los gobiernos. Gobierno Abierto presupone un cambio en el eje de poder y propone nuevos caminos para el ejercicio democrático del poder donde los gobiernos puedan compartirlo con la sociedad.

Esto constituye, al menos en teoría, un evidente cambio de paradigma en la forma de gestionar el rol de la ciudadanía en nuestro sistema democrático.

De todas formas estos temas no son nuevos. La literatura internacional viene señalando desde hace tiempo que la participación y colaboración ciudadanas son un pilar clave para los sistemas democráticos modernos (Bunker 2006, PNUD 2008b, Sajuria 2013, Levine y Molina 2007, FLACSO 2013). Gran parte de la literatura coincide en que las democracias modernas “presuponen que la participación ciudadana está en el corazón de la acción pública [y] una de las características más importantes de los sistemas políticos es el de ofrecer mecanismos de interacción con sus constituyentes, es decir una efectiva democracia representativa y participativa (...) cuanto mayor es el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema” (Bunker 2006, p. 2). Asimismo, Aranibar y Vázquez –en *Crisis global y democracia en América Latina*– argumentan que “no es sostenible con el tiempo una democracia que es deficitaria en la creación de ciudadanía y en su capacidad para difundirla al conjunto de la población. Si las democracias no priorizan la realización efectiva de ciudadanía, estarán por debajo de los umbrales mínimos y perderán legitimidad” (2012 p. 17). Grynspan señala que “para consolidar y profundizar la democracia, los procesos electorales, libres y transparentes, deben ir acompañados por políticas que brinden oportunidades para la expansión de la ciudadanía” (PNUD 2008b, p. 22).

Puede argumentarse que la legitimidad de las democracias, en consecuencia, también estaría en juego a través de la participación y colaboración ciudadanas. Levine y Molina reconocen

que buena parte de la credibilidad de todo sistema democrático descansa en las condiciones en que la ciudadanía pueda participar en las decisiones públicas (2007, p. 2).

La *participación* debe ser entendida a través de dos ejes: el primero, requiere distinguir la participación según el nivel administrativo en que se desarrolle y promueva. La experiencia demuestra que es muy distinta la promoción de la participación ciudadana a nivel local o sub nacional que promoverla a nivel nacional. Como se verá en el capítulo 3, es en el nivel local donde es más fácil promoverla debido a la cercanía del Estado con la ciudadanía.

El segundo eje tiene que ver con el tipo de participación y qué entendemos por ella. Participación pueden ser varias cosas a la vez y los distintos niveles de su aplicación práctica “varían según el grado en que los ciudadanos determinan el producto final de un proceso de definición de una política pública específica” (Orrego 1999, p. 27). Orrego adapta la tipología que Arnstein desarrolló como la ‘escalera de la participación’ y sugiere siete niveles de participación: (1) Manipulación: cuyo objetivo es gestionar el apoyo de la comunidad, tomando la "participación nominal" sólo como un vehículo de relaciones públicas; (2) Información: proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones puede ser un primer paso importante; (3) Consulta: es cuando los ciudadanos opinan; (4) Representación: implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en los órganos directivos (o consultivos) de organizaciones comunitarias, colegios y/o cuerpos de policía; (5) Asociación: este nivel consiste en la redistribución del poder mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades; (6) Poder Delegado: Los ciudadanos dominan el proceso de toma de decisiones o implementación sobre un programa particular; (7) Control Ciudadano: los ciudadanos administran el programa o institución (1999, pp. 27-28).

Esta definición de los niveles de participación ayuda a descomprimir la presión que el concepto de Gobierno Abierto sugiere respecto de participación porque ofrece distintos grados de involucramiento ciudadano en un sistema democrático. Sin embargo, un énfasis en el ciudadano-gestor situaría a la ciudadanía entre los niveles cuarto y séptimo de la ‘escalera’ presentada. Lo anterior genera evidentes tensiones respecto de lo que a su vez se espera del involucramiento ciudadano en este nuevo paradigma de política pública que serán abordadas en mayor detalle en los capítulos 3 y 4.

Con respecto al énfasis que presupone la colaboración (o el co-diseño de políticas públicas) también hay tensiones. La más evidente tiene relación con problemas de acción colectiva. En específico, los costos de participación y los dilemas de acción colectiva se refieren a que en general las personas dejan que otras organizaciones influyan por ellos en el gobierno y en las decisiones públicas (Olson 1971). Esto acarrea un importante dilema al momento de embarcarse en políticas de Gobierno Abierto. En concreto ¿cómo lograr que los ciudadanos se organicen y colaboren conjuntamente considerando este importante obstáculo? ¿Qué rol se le asigna a la confianza en las autoridades como un mecanismo que facilita la colaboración?

Putnam ha investigado minuciosamente la formación del Capital Social y su vínculo con la confianza entre ciudadanos y con la autoridad. La define como “expresiones de confianza, normas y redes sociales que pueden mejorar la eficiencia en ciertos sectores de la sociedad” (1993a, p. 167) y sugiere que es la organización comunitaria y la redes entre ciudadanos lo que permite generar cambios sociales, como por ejemplo, poder incidir en una política pública. Esta aproximación de Putnam descansa en un supuesto que para efectos de la instalación de un nuevo paradigma resulta complejo: Putnam estudió la generación del Capital Social en Italia y llegó a la conclusión de que eran precisamente las redes históricas

de entrelazamiento comunitario las que hicieron de algunas comunidades más exitosas al momento de superar problemas de acción colectiva que otras con menos tradición colaborativa (Putnam 1993a). Un reciente estudio sobre el caso de co-diseño de políticas públicas en Indonesia (Lussier y Fish 2012) llega a similares conclusiones, atribuyéndole a lazos sociales y culturales de larga data los logros contemporáneos en procesos de organización comunitaria para incidir en políticas públicas.

Esto presenta una interrogante para el componente de colaboración del Gobierno Abierto: si se reconoce que existen problemas de acción colectiva en las sociedades, ¿cómo generar organización ciudadana para incidir en las políticas públicas, en sociedades donde no necesariamente existen redes históricas de colaboración comunitaria? Más específico aún: ¿es posible generar de manera “artificial” el Capital Social en sociedades sin la pre-existencia de lazos sociales pasados o en aquellas en que el lazo se ha roto? El desafío es de una magnitud superior al que presenta el componente de participación. Se trata de entender cómo promover la organización comunitaria para el co-diseño de políticas públicas cuando buena parte de la evidencia ha demostrado que el Capital Social es generado principalmente en instancias con una rica tradición de vínculos sociales pasados. ¿Qué sucede en sociedades fragmentadas, desiguales y poco cohesionadas como muchas de las sociedades en Latinoamérica y el Caribe? Al igual que con el concepto de participación, muchas de estas interrogantes serán abordadas en los capítulos finales.

Como se ha visto, tanto la literatura como organismos multilaterales y gobiernos han venido pensando acerca de participación y colaboración desde hace un buen tiempo. En ese sentido, **¿por qué habría que pensar que hoy sí se trataría de un cambio de paradigma?**

En primer lugar, porque es una invitación que procura incorporar una narrativa atractiva que se ha venido desarrollando hace un buen tiempo, pero más importante aún, situada en un contexto político y social que exige **transformar las prácticas públicas al interior de los gobiernos y su interacción con sus comunidades**. Esto será abordado en detalle en el siguiente capítulo.

En segundo lugar, es un cambio de paradigma porque las innovaciones en el Estado dejan de ser unidireccionales y transitan hacia una práctica multidireccional en la formulación y seguimiento de políticas y en la provisión de servicios públicos. Gobierno Abierto implica, necesariamente, que los gobiernos promuevan políticas cuyas acciones generen transformaciones no sólo en los aparatos públicos sino que también estimulen cambios culturales significativos en todos los sectores de la ciudadanía, sobre todo en una nueva gama de actores políticos y sociales.

En tercer lugar, implica que con tales cambios los gobiernos re-estructuran la actual concentración de poder existente en las sociedades. Se trata un comportamiento radicalmente novedoso que crea una nueva institucionalidad **para que otros actores también accedan a gestionar el poder político**. Los gobiernos deben estar dispuestos a ceder poder a otros actores políticos y sociales. En general, cuando se habla de poder y democracia, se habla del tamaño que debiese tener el Estado. Pero poco y nada se habla del poder que otros actores -ONGs, ciudadanos, empresas- debiesen tener cuando discutimos el rol del Estado en sociedad. El nuevo foco es el ciudadano como co-partícipe y co-responsable de la creación de valor público.

En cuarto lugar, porque como se expuso anteriormente, **impulsa a los gobiernos a promover nuevas prácticas políticas en actores** cuyos grados de asociatividad, al menos para el caso regional, son inciertos.

Finalmente, porque el concepto de Gobierno Abierto está lejos de ser conceptual. Es práctico y político. Tiene que ver por una parte con cómo los Estados institucionalizan esta nueva forma de ejercer el poder que conlleva riesgos e incertidumbres. Por otra, con destinar tiempo, recursos y liderazgo en llevarlo a la práctica, con los costos que significa. En suma, hace tangible la provisión de mejores servicios con eficiencia y transparencia disminuyendo además las posibilidades de fraude y corrupción.

Como la propuesta de un cambio de paradigma no es ni neutra ni anacrónica, la siguiente sección abordará el contexto político, social y tecnológico en que está inmersa América Latina y el Caribe. Se mostrará otra arista al argumento que se ha presentado respecto de quién tiene el poder en concreto en las sociedades globales y particularmente en la región.

Capítulo 2

Contexto mundial y regional en que ocurre el debate sobre el Gobierno Abierto

A partir de 1970 la democracia se ha venido expandiendo como sistema político de preferencia de los ciudadanos, reportándose un estancamiento en 2012 tanto en el mundo como en la región. La democracia en América Latina y el Caribe muestra desarrollos y niveles de madurez diferenciados, con marcado énfasis en la representación, quedando pasos atrás, otras formas de democracia, principalmente la participativa al menos a un nivel práctico. Estos desarrollos diferenciados se explican en parte por las dinámicas propias al interior de los países. Sin embargo, el surgimiento del nuevo ciudadano empoderado por la revolución digital que crece también exponencialmente en América Latina y el Caribe ofrece la oportunidad de dar un salto cualitativo a la forma de gobernar y hacer democracia.

Este capítulo analiza las tendencias de la democracia en el mundo y en América Latina y el Caribe. También identifica el surgimiento de dos nuevos actores que complejizan la forma en que el Gobierno Abierto debe implementarse en la región.

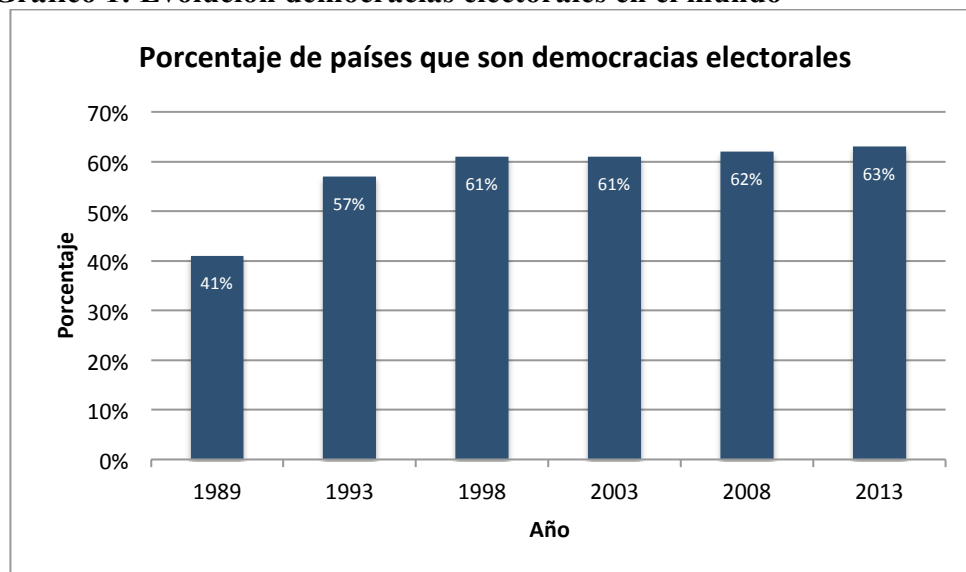
a. La democracia global estancada

En occidente ha prevalecido el sistema democrático como el sistema político que mejor se hace cargo de organizar las interacciones de los distintos actores e instituciones en una sociedad. Un reciente ensayo en *The Economist* argumenta que “las democracias, en promedio, son más ricas que los sistemas no democráticos; tienen menos probabilidades de ir a la guerra y tienen mejores cifras de combate a la corrupción” (The Economist 2014).

A finales del siglo XX la evolución de sistemas democráticos a nivel mundial fue explosiva. En 1974 existían sólo 40 democracias en el mundo (un 27 por ciento de los entonces considerados Estados libres); diez años más tarde, en 1984, el número llegó a 60 (un 36 por ciento); en 1990 fueron 76 (un 46 por ciento) y tras la caída del muro de Berlín, en 1991 existían 91 democracias (50 por ciento); cinco años más tarde 117 (61 por ciento) y en 1999, existían 120 Estados democráticos en el mundo, un 63 por ciento de los entonces Estados libres (Møller y Skaaning 2013, p. 99).

De acuerdo a los datos recabados por *Freedom House*, la evolución de los Estados con democracias electorales también tuvo un rápido aumento desde finales de 1989. El gráfico 1 detalla el porcentaje de países con democracias electorales entre 1989 y 2013.

Gráfico 1: Evolución democracias electorales en el mundo



Fuente: Freedom House 2014.

Al menos a nivel numérico esta vertiginosa ola democratizadora está llegando a su fin. El último reporte del *Economist Intelligence Unit* sobre las democracias en 2012, destaca que hubo un estancamiento respecto del número de nuevas democracias en el mundo. El reporte señala que “hubo un mínimo cambio en el mundo entre 2010 y 2012 y la mayoría de los países libres tienen elecciones abiertas, justas y están bien establecidas”. (EIU 2012, pp. 1-2).

Sin embargo, el problema está lejos de ser numérico y tiene relación con el tipo de democracia que existe en el mundo. El mismo reporte anuncia un riesgo latente para los sistemas democráticos debido a que la evidencia señala que las actitudes hacia la democracia son mixtas (EIU 2012).

El citado ensayo de *The Economist* plantea que una de las razones por las que muchos proyectos democráticos han fallado es porque le dan demasiado énfasis a la dimensión electoral y poca atención a características más esenciales, siendo necesaria una revisión al poder del Estado (2014).

Independiente del número de democracias existentes en el mundo, la evidencia global indica que la satisfacción con la democracia viene decayendo desde hace bastante tiempo. Es un proceso que lleva varias décadas y que no necesariamente está correlacionado con desaceleraciones económicas u otros fenómenos globales. (Para más detalles ver LAPOP 2010).

Lo que ocurre es un fenómeno aparentemente contradictorio: “los ciudadanos pueden perfectamente seguir apoyando la democracia como ideal organizativo y como la principal forma de gobierno, pero en la práctica y la par, pueden sentir que la democracia no les reporta desarrollo en sus países” (LAPOP 2010, p. 42).

En un reciente estudio, Sajuria señala que “incluso los ciudadanos en países bajo regímenes autoritarios o en transición hacia regímenes más democráticos, tienden a gozar altos niveles de apoyo al sistema democrático como ideal” (2013 p. 11).

Resulta pertinente distinguir el número de democracias existentes en el mundo del apoyo que la ciudadanía en su conjunto tiene respecto de la democracia. Diamond (citado en Sajuria 2013) sugiere que “uno de los mayores indicadores del nivel de legitimidad de un sistema democrático es precisamente el nivel de apoyo ciudadano que la democracia tenga” (p. 10).

En general, se puede decir que hay cierto consenso en que la aceptación ciudadana a las reglas del juego es la fuente de la autoridad de los Estados para administrar el poder, las leyes y hacer cumplir ciertas decisiones. Por eso es importante el grado de confianza y aceptación que la ciudadanía tenga con el sistema democrático.

Haciendo una analogía con una carrera de muchas etapas, *Democracies in Development* explica que los ciudadanos para aceptar perder hoy, deben estar seguros que el proceso político es justo y equitativo, que es, en simple, que los que ganen tengan una mayoría respetada y debidamente alcanzada y que se tenga la certeza que existe la posibilidad cierta de ganar una próxima elección. En suma -agrega el reporte- la legitimidad de un sistema democrático depende fuertemente en la legitimidad de los procesos e instituciones que lo componen (BID 2007).

b. La diversa madurez institucional en América Latina y el Caribe

Las recetas genéricas para problemas diversos es una fórmula ya agotada en la región. Las políticas de Gobierno Abierto para ser exitosas requieren entender que los diseños e implementaciones al interior de los países deben ajustarse a las particularidades de cada sistema político y social. No habrá éxito posible si se desconoce este importante factor.

A nivel numérico, América Latina y el Caribe encarna cabalmente lo que se ha llamado “la tercera oleada de democratización”. A partir de 1970 comenzó un gradual incremento de las democracias en el continente (Møller y Skaaning 2013). Este proceso tuvo a la cabeza a Ecuador en 1979, Perú en 1980 y Argentina en 1983. En los noventa este proceso tuvo una tendencia similar a la ocurrida en el mundo y se estabilizó en número. Como señala Møller y Skaaning las democracias en América Latina y el Caribe empezaron a robustecerse, adoptando nuevas institucionalidades y buscando mecanismos donde las reformas estructurales que los países requerían, se hicieran en una armonía política, económica y social (2013).

A nivel de la institucionalidad democrática actual y de manera bastante generalizada, el reporte de la democracia del *Economist Intelligence Unit*, señala que en la región, los poderes del Ejecutivo gozan de atribuciones bastante fuertes, con mucho mayor protagonismo que los debilitados cuerpos legislativos. Además, el reporte señala que los poderes judiciales están en gran medida atravesados por problemas de intereses, no logrando la independencia política que requieren tales cuerpos del Estado (EIU 2012).

Pero tal como el mismo reporte lo indica, las generalizaciones en estas materias no son apropiadas para entender la compleja diversidad institucional de la región. El reporte observa una altísima variación entre los países Latinoamericanos y Caribeños en su índice democrático. 14 de 24 países en la región están en la categoría de “democracias imperfectas”. Sin embargo, Uruguay está catalogado como una “democracia plena” con un puntaje de 8.17 (de 10), el único país dentro de los top 20 (número 18) mientras que Cuba, esta en el lugar 127 del ranking global (EIU 2012).

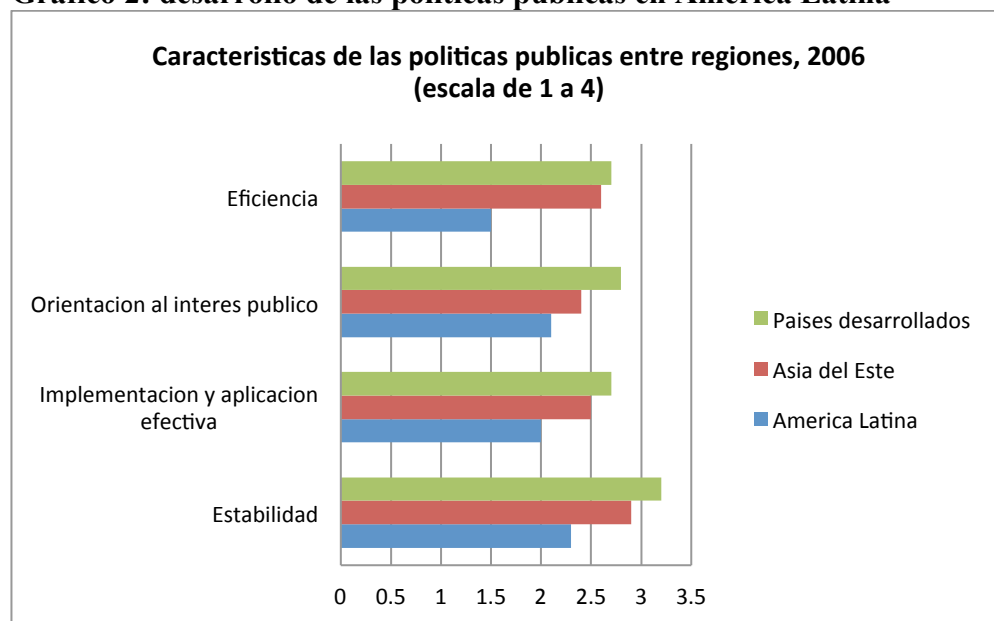
Respecto del apoyo a la democracia en América Latina y el Caribe, la evidencia demuestra que ha ido en aumento en los últimos años. De acuerdo a la encuesta de *Latinobarómetro* de 2010, el apoyo a la democracia en la región alcanzó el 61 por ciento.

Utilizando datos del *Barómetro de las Américas* desarrollado por LAPOP y PELA (en Corral 2011), se evidencia que la preferencia por la democracia así como la satisfacción con ella, es más alto a nivel de élites que a nivel de ciudadanía. Excepcionalmente, en Ecuador y México, es la ciudadanía la que se siente más satisfecha que sus élites políticas con la democracia.

De acuerdo al mismo reporte, los países que presentan una mayor satisfacción con la democracia a nivel agregado son Venezuela (68.8 por ciento), Uruguay (67.9) y Honduras (67.8). En cambio los países con menores grados de satisfacción hacia la democracia son Haití (37.8 por ciento), seguido por México y Perú (con 44.6 y 44.7 por ciento respectivamente) (en Corral 2011).

Stein y Tomassi (2006) desarrollaron una metodología para analizar el *status* institucional donde ocurren las políticas públicas en América Latina. El gráfico 2 resume cuatro de los indicadores que ellos utilizaron para medir el grado de desarrollo que tienen las instituciones en América Latina comparado con otras regiones del mundo. América Latina presenta menores grados de desarrollo institucional de sus políticas públicas en comparación a Asia del Este y los países desarrollados, siendo la *eficiencia* el indicador con el nivel más bajo de desarrollo.

Gráfico 2: desarrollo de las políticas públicas en América Latina

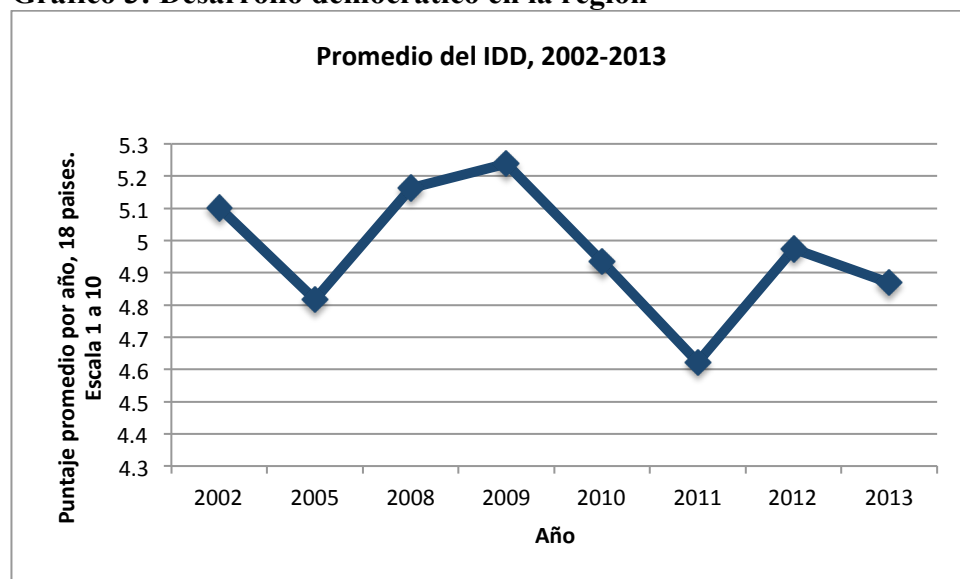


Fuente: Elaboración propia en base a Stein y Tomsassi 2006.

En una reciente publicación, la *Fundación Konrad Adenauer* presentó los resultados de su *Índice de Desarrollo Democrático en América Latina*. En él se observan al menos dos tendencias que merecen ser destacadas. La primera, reflejada en el gráfico 3, es la frágil estabilidad democrática que se evidencia para la muestra de 18 países agregados entre 2002 y

2013¹. El índice de desarrollo democrático regional ha tenido varios *peaks* (cercaos al 5,2 de un total de 5,6) así como también algunas caídas cercanas a los 4,6 puntos.

Gráfico 3: Desarrollo democrático en la región

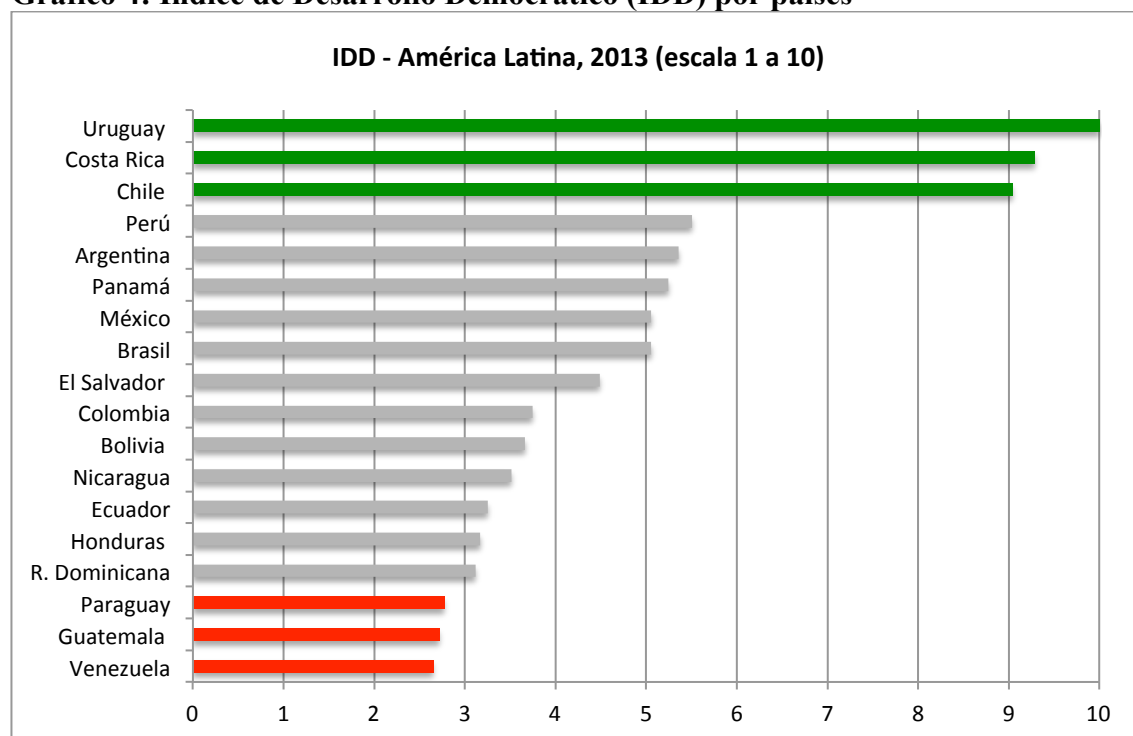


Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Konrad Adenauer 2013.

La segunda tendencia reflejada en el gráfico 4, está relacionada con lo detallado más arriba: La desigual distribución de capacidades institucionales existentes en la región. Así como hay 3 países (Uruguay, Costa Rica y Chile) que tienen un alto grado de desarrollo democrático, también hay tres países (Paraguay, Guatemala y Venezuela) que de acuerdo a los criterios del ranking, presentan bajos grados de desarrollo democrático. Esto plantea un desafío para el análisis institucional y político en la región. Es complejo generalizar en una región no sólo con trayectorias institucionales diversas, sino que también con características nacionales muy distintas entre los países.

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, R. Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Grafico 4: Índice de Desarrollo Democrático (IDD) por países



Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Konrad Adenauer 2013.

Esta variación regional abre un desafío mayor para analizar la política detrás de las políticas de Gobierno Abierto. Si uno quiere preguntarse -como lo sugiere el informe del BID *La Política de las Políticas Públicas*- “qué lleva a los países a adoptar políticas técnicamente razonables y bien adaptadas a su contexto?” (2006, p. 277), se tiene que reconocer que la respuesta no puede ser general para una pregunta tan particular como esa. Dicho reporte también repasa en la “altísima variación en las políticas de las políticas públicas en América Latina” (Prefacio).

Como bien lo resume el reporte editado por Scartascini et al, “las políticas públicas no son simplemente líneas de un menú que los gobernantes pueden escoger sin restricciones” (2011, Prólogo). Tampoco pueden hacerlo desconociendo la multiplicidad de actores y el contexto donde operan.

Ese mismo estudio señala lo que muchos han venido intuyendo desde hace un buen tiempo en el sentido que “no existe una lista única o un conjunto universal de políticas ‘correctas’ independientemente del lugar y las circunstancias en las que se introducen. Las políticas son respuestas contingentes a estados subyacentes de la naturaleza (...) lo que podría funcionar en un instante en un país determinado, podría no funcionar en un lugar diferente en otro momento” (Scartascini et al 2011, p. 9).

¿Como abordar, entonces, este problema? Lo sensato sería analizar cómo están compuestas las atribuciones de los distintos actores que intervienen en los procesos institucionales de los países, para poder entender qué tipo de prácticas han derivado en cuáles tipo de acciones y políticas públicas concretas de Gobierno Abierto. Tendría que hacerse país por país; lo que sería tanto desafiante como no pertinente para este estudio, que tiene por objetivo solamente introducir un debate y darle contexto regional.

Con todo, hay algunas reflexiones que, independiente del carácter general, son pertinentes en este respecto.

La primera tiene relación con entender que el “proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas [e] ignorar este vínculo entre ambos puede conducir, como en efecto lo ha hecho, a reformas inadecuadas y decepciones (Stein y Tommasi 2006, p. 395).

El segundo, tiene que ver con liderazgo político. Tal como sugiere el ya citado documento *La Política de las Políticas Públicas* “el desarrollo institucional es imposible sin el desarrollo de líderes políticos, económicos y sociales que puedan aprovechar las crisis que provocan cambios en los incentivos de los principales actores” (BID 2006, p. 279).

Sin embargo, y más allá de lo general que puedan ser muchas de las reflexiones de este estudio, entender el contexto regional sobre el cual operan una cierta gama de políticas es igualmente útil y pertinente.

Al respecto, una última reflexión política (o ideológica, si se quiere) respecto del desafío político de la implementación del Gobierno Abierto. Un cambio de paradigma de esta naturaleza está lejos de ser patrimonio de algún sector o sensibilidad política en particular. Este debate hace 20 (o incluso 10) años podría haber estado teñido de cierta ideología. En estos días, donde las fronteras de lo que fueron rígidas ideologías políticas es cada vez más difuso, hace que el patrimonio del cambio de paradigma pueda ser perfectamente implementado por cualquier sector político.

Si bien hay pocos estudios para América Latina y el Caribe que aborden las ideologías detrás de las políticas (para más detalles ver Mattera et al 2010), Europa sí ha sido un buen laboratorio para estudiar en profundidad la relación entre tipologías de ideologías y políticas públicas. Son varios los autores que han llegado a la conclusión que los partidos políticos actuales, asociados históricamente a grupos sociales determinados, ya no representan necesariamente a tales sectores o luchas. Por el contrario, sus motivaciones (sobre todo electorales) tienen más que ver con lo que la literatura ha denominado los “nuevos riesgos de la sociedad” (para más detalles sobre el caso europeo ver Bonoli y Natali 2012, Fleckenstein y Lee 2012, Seeleib-Kayser et al 2005, Taylor-Gooby 2005). América Latina y el Caribe no es ajena a este fenómeno que se viene desarrollando en Europa desde hace algunos años. Los populismos en América Latina y el Caribe de por sí hacen más difusa todavía las fronteras ideológicas para aproximarse a las políticas públicas en la región.

Lo importante, sin entrar en un detalle que se escapa al objetivo de este estudio, es entender este fenómeno global para comprender de mejor manera que la implementación de este cambio de paradigma no responderá necesariamente al triunfo de una sensibilidad política particular.

Todos estos ingredientes del contexto regional exigen complejizar sanamente el debate. No en vano, el argumento central del documento elaborado conjuntamente por la OEA y el PNUD *-Los Caminos Diferenciados de América Latina-* sugiere que “en los próximos años asistiremos a la configuración de un mapa político diferenciado en la región” (OEA y PNUD 2011a, p. 15). Las soluciones a las distintas realidades requieren tratamientos también diferenciados.

En suma, la evidencia expuesta en esta sección abre al menos una interrogante respecto de si puede hablarse de *la* madurez institucional en la región como si se tratase de una región homogénea. Más realista y pertinente sería distinguir la multicapilaridad de grados de madurez presentes en América Latina y el Caribe, y cómo la implementación de las políticas de Gobierno Abierto debiese ser lo suficientemente flexible para saber distinguir este fenómeno.

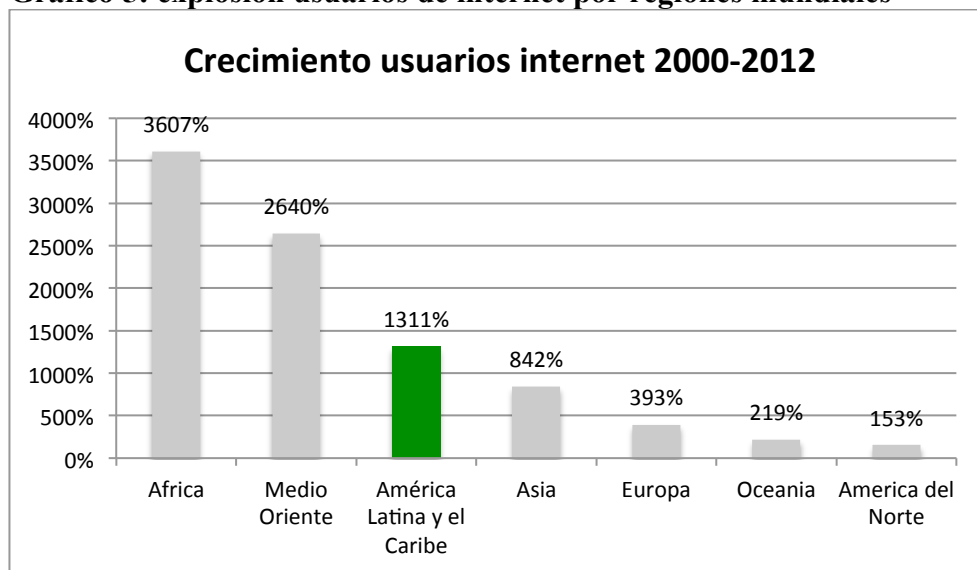
c. La otra revolución en América Latina y el Caribe: la digital

Las distintos grados de madurez democrática institucional de América Latina y el Caribe no están aislados de otros fenómenos que con una desafiante fuerza se han instalado como actores claves de las sociedades contemporáneas. Una de ellas es la tecnología y la consiguiente revolución digital que el mundo, y particularmente América Latina y el Caribe están viviendo. La evidencia regional en esta materia requiere prestarle atención a un fenómeno que está cambiando radicalmente la manera que los ciudadanos tienen para debatir e influir en la esfera pública.

Lo llamativo de los datos que se expondrán no es precisamente el crecimiento de mercados tecnológicos específicos. Estas cifras hablan principalmente de una ciudadanía que usa estas herramientas masivamente a lo largo de la región y sugiere nuevos canales de interacción con los gobiernos. La tecnología por tanto es un actor clave que debe ser considerado al momento de entender el tipo de ciudadanía con la que debe lidiar una reforma de Gobierno Abierto.

2.400 millones de personas -un 34 por ciento de los habitantes del mundo- son usuarios de internet. Desde 2000 hasta 2012, los usuarios a nivel global han crecido en un 556 por ciento. El gráfico 5 muestra que África, Medio Oriente y América Latina y el Caribe han sido las regiones mundiales que mayor crecimiento de usuarios de internet tuvieron durante ese periodo (IWS 2013).

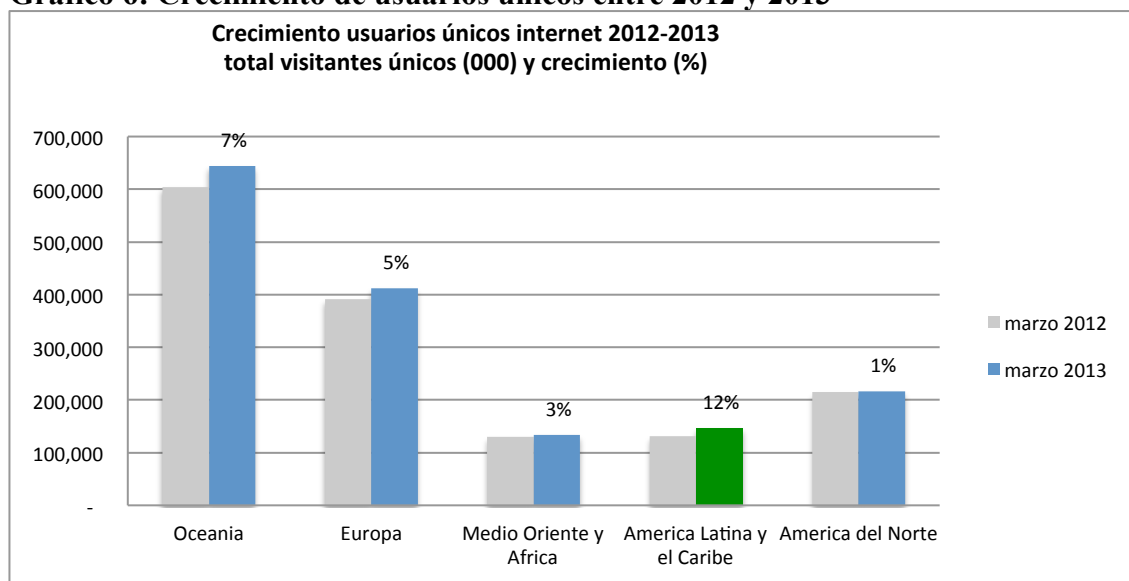
Gráfico 5: explosión usuarios de internet por regiones mundiales



Fuente: IWS 2013

Si sólo consideramos los usuarios únicos –aquellos que sólo ingresan una sola vez a un sitio web en un periodo determinado de tiempo- América Latina y el Caribe tiene el mayor crecimiento en el año 2013. El gráfico 6 muestra que América Latina y el Caribe creció un 12 por ciento a nivel de usuarios únicos entre marzo de 2012 y marzo de 2013. Esta cifra está muy por sobre el nivel de crecimiento de usuarios únicos que otras regiones del mundo tuvieron en el mismo periodo. Colombia fue el país donde más rápido crecieron los usuarios únicos (un 31 por ciento), seguido por Venezuela, (con un 26 por ciento) y México (un 21 por ciento). (ComScore 2013a).

Gráfico 6: Crecimiento de usuarios únicos entre 2012 y 2013



Fuente: ComScore 2013a

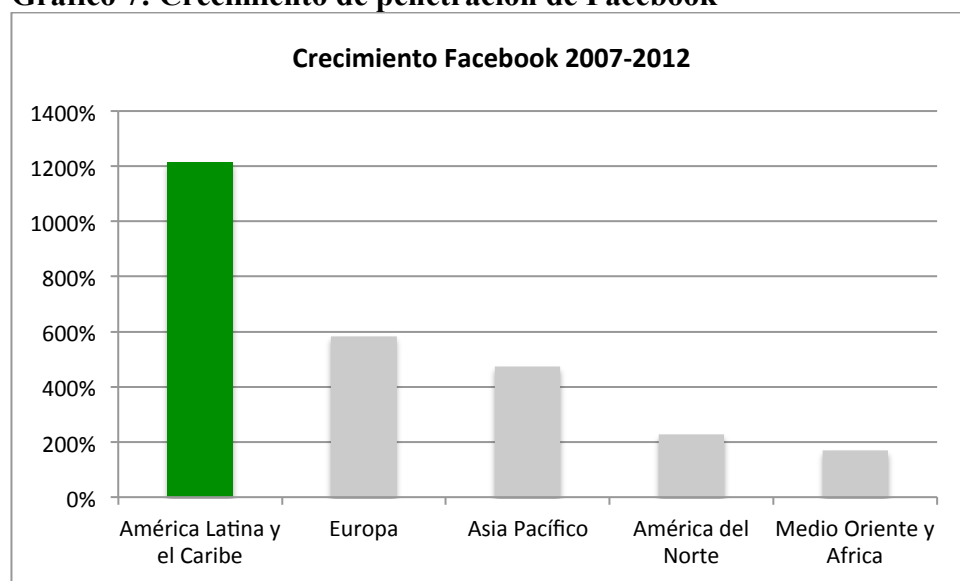
América Latina y el Caribe tiene además buen desempeño respecto del promedio mundial en al menos dos áreas. Si el 76,1 por ciento de las personas del mundo con acceso a internet visita sitios de noticias, en América Latina y el Caribe es el 88,5 por ciento. Tanto el promedio global como el promedio regional están cercanos al 31 por ciento al momento de visitar sitios de la banca. En Venezuela, Brasil y Chile los usuarios que visitan la banca alcanza el 50 por ciento (ComScore 2013b).

A nivel de telefonía móvil, América Latina es el tercer mercado más grande a nivel global, en volumen, después de Asia y África, con más de 630 millones de conexiones hasta el cuarto trimestre de 2011 (GSMA 2012). Este mercado de telefonía móvil ha sido explosivo en América Latina. En un estudio para Perú, México, Colombia, Brasil y Argentina se reveló que entre 2008 y 2011 el crecimiento de *smartphones* en dichos países de manera combinada fue del 179 por ciento. (Katz y Flores-Roux 2011).

Un nuevo fenómeno que ha crecido a paso agigantado en la región es el uso de redes sociales. Entre marzo de 2012 y marzo de 2013 el nivel de involucramiento en América Latina y el Caribe con las redes sociales se disparó respecto del consumo promedio global. En marzo de 2012 América Latina y el Caribe consumía en promedio 2,2 horas más de redes sociales al mes que el promedio global mientras que en marzo de 2013 la brecha se multiplicó casi por 5 veces. Esto significa, en concreto que en marzo de 2013 mientras el promedio de horas por visitante al mes a nivel global era de 5,8, en América Latina era de 10. (ComScore 2013b). Brasil es el país que más horas al día por visitante tiene en redes sociales con 13,8 horas promedio; Argentina 10,2; Perú 8,3; México y Chile con 7,3 y 7,2 respectivamente. (ComScore 2013b).

Si sólo tomamos como ejemplo Facebook, en 2011 América Latina y el Caribe era la región mundial con mayor penetración a nivel de usuarios (84,1 por ciento). La sigue América del Norte con 82,9 y Medio Oriente y África con 81,1 por ciento (ComScore 2013a). No menor es que el 25 por ciento del tiempo que usuarios en América Latina y el Caribe destinan a navegar por internet lo destinen a Facebook. El gráfico 7 evidencia el explosivo crecimiento de la red social en la región entre 2007 y 2012.

Gráfico 7: Crecimiento de penetración de Facebook



Fuente: ComScore 2013a.

¿Qué nos dice esta evidencia? Dos cosas, tal vez contrapuestas. La primera, que el “espacio público” donde históricamente han interactuado gobiernos y ciudadanos ahora es más dinámico y difuso, lo que plantea desafíos prácticos para toda estrategia de Gobierno Abierto. La segunda, que las cifras expuestas son promedios. Si los gobiernos estructuran todas sus estrategias en base a esta “tiranía de los promedios” los extremos y muchos sectores específicos –sobre todo en una región de altísimos contrastes- quedarán rezagados en interacción entre gobiernos y ciudadanos.

d. La sociedad empoderada en busca de nuevos consensos

La implementación de una política de Gobierno Abierto debe lidiar con el conflicto en dos dimensiones distintas aunque conectadas. Por una parte, debe saber gestionar el conflicto específico derivado de la implementación de un cambio de paradigma político. En segundo lugar, debe lidiar con una sociedad que ha visto en el conflicto una forma de construir históricamente ciudadanía y democracia.

Un reciente estudio del PNUD –*La protesta social en América Latina*- sincera de manera cruda y realista, lo que durante mucho tiempo muchos líderes de opinión en la región han evadido: “la democracia es, en esencia, un orden conflictivo [y] el conflicto social es un dato de la realidad social latinoamericana; es parte de la ecuación política de los procesos de cambio en democracia que hoy viven varios países de la región” (PNUD 2012, p. 15).

Un artículo de *América Economía* argumenta que hay una tensión en el centro del sistema democrático originada por una “maduración de la conciencia política ciudadana”. Esto ha generado que la ciudadanía no ha logrado que la clase política (ni la política en general) respondan a sus demandas (América Economía 2013a).

Entre 2011 y 2013 la ciudadanía en la región se ha consolidado como un actor relevante en la nueva configuración de los sistemas democráticos. Los casos 1 y 2 reflejan lo empoderada que está la sociedad en América Latina y el Caribe, en una suerte de vigilancia crítica y activa de las instituciones democráticas en la región.

El *Conflict Barometer* desarrollado por la

Universidad de Heidelberg en Alemania cifró en 54 los conflictos ocurridos durante 2013 en América Latina y el Caribe. El reporte consigna que América Latina y el Caribe presenta una

Caso 1: “Miles salen a las calles contra todo”

El 10 de junio de 2013 en Brasil se desarrollaron las manifestaciones sociales más grandes de la última década. La razón puntual de la protesta era exigir mejores servicios públicos y reclamar en contra del altísimo gasto público que el Estado estaba haciendo con miras al Mundial de fútbol de 2014 y a las olimpiadas en 2016. Las manifestaciones sacaron a la calle a más de un millón de personas repartidas en más de 80 ciudades, hecho inédito en los últimos años en Brasil

Si bien las protestas comenzaron por un grupo de personas en Sao Paulo insatisfechas con el aumento de la tarifa de autobuses, la movilización escondía otros factores de descontento, más profundos y complejos. La tarifa de autobús no fue subida y las movilizaciones continuaron. Esto evidenció que las manifestaciones callejeras –que como consignaba la *Folha de Sao Paulo* involucraba a todas las clases sociales- respondían a protestar por problemas más estructurales y no coyunturales, que no habían estado siendo resueltos ni por el gobierno ni sus instituciones.

Fueron protestas a-partidarias, que atacaban no a un político en particular, sino que a toda la clase dirigente. El titular de la primera plana del diario paulista *Folha de Sao Paulo* bien lo resumió con un “miles salen a las calles contra todo”.

La Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, se mostró de manera inmediata muy disponible a escuchar las demandas. A los pocos días del punto más álgido de las marchas, propuso un plebiscito popular en el marco de un gran pacto nacional para reestructurar gran parte de los servicios públicos nacionales. Es más, este plebiscito podría ser –argumentó la presidenta- un “proceso constituyente específico para estas reformas políticas”.

Lo interesante de lo sucedido en Brasil, más allá del hecho puntual que gatilló las protestas, es precisamente el cuestionamiento estructural a la democracia como sistema de ordenamiento político y social.

Fuentes: BBC 2013, América Economía 2013a y 2013b.

gran cantidad de pugnas sociales repartidas por toda la región, siendo 18 los países que concentran la mayor cantidad de conflictos durante 2013: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (HIICR 2014).

Caso 2: La crisis del sistema democrático a través de la crisis de la educación

En mayo de 2011 se produjeron en Santiago de Chile las manifestaciones estudiantiles más grandes de las últimas décadas. 80 mil estudiantes salieron a las calles a protestar contra el lucro en la educación. En noviembre de ese año en Colombia sucedió algo parecido. Otros 100 mil marcharon en Bogotá por una mejor educación. El tema de fondo en ambos países tenía que ver con la mercantilización de un bien, que para los estudiantes, más que un bien de consumo debía ser considerado como un derecho.

En Chile, la presión ejercida por los estudiantes significó que durante un período presidencial hubiera cuatro ministros de educación. Los tres primeros fueron removidos de sus cargos por no poder resolver el conflicto.

Lo que cuestionaban los estudiantes no era modificar una porción del modelo educativo. Plantearon transformar las bases de convivencia democrática sobre las cuales se erigían muchos de los servicios públicos en Chile.

La democracia, en Chile y Colombia, había sido cuestionada en su calidad de proveer soluciones dentro del sistema. Este hecho tuvo repercusiones en Uruguay, Honduras y Paraguay. En noviembre de 2011 se desarrolló la "Jornada continental de movilización en defensa de la educación" que tuvo como objetivo recordar que en América Latina la formación es un derecho no negociable y que **las democracias en el continente debían estar a la altura de estos nuevos problemas del siglo XXI.**

Fuentes: Cooperativa 2011, El Tiempo 2011

Sin embargo, hay un caso que se entiende como un muy buen ejemplo de varios fenómenos simultáneos antes descritos: ciudadanía empoderada, la tecnología como catalizador ciudadanos y de demandas sociales, un agotamiento profundo de las estructuras democráticas y una crisis del poder como tradicionalmente se conoce. Se trata de la polémica que se generó en Chile producto de la construcción de una termoeléctrica en Barrancones, una zona aledaña a otra de preservación ecológica.

En 2009 el entonces candidato presidencial Sebastián Piñera se había opuesto a la termoeléctrica durante campaña, comprometiéndose a promover energías limpias y renovables.

En agosto de 2010, con Piñera de Presidente, el proyecto de la termoeléctrica en Barrancones volvió a tener protagonismo y los trámites por su aprobación avanzaron rápido.

Cuando se supo esta noticia, un grupo de ciudadanos creó una organización –*Chao Pesca*– para alertar a Chile sobre el incumplimiento de la palabra presidencial. Se creó un sitio web con información y un video que fue difundido a través de redes sociales para recordar la promesa de campaña. Durante los primeros cinco días de su creación, el sitio web tuvo 3 mil vistas únicas por minuto y en menos de siete días el video fue visto por más de un millón de personas. Como el ámbito involucraba a muchos actores e intereses, el *lobby* empresarial y la siempre razonable amenaza de un “apagón” pesaron. El 24 de agosto de 2010 la comisión responsable aprobó la termoeléctrica.

La ciudadanía, descontenta, comenzó lo que en ese entonces se llamó “la revolución 3.0”: salir a la calle y movilizar a la gente a través de redes sociales para exigirle al presidente que cumpliera su palabra. Se organizó la primera marcha nacional a través de internet en Chile. Fue tal el nivel de movilización social, que algunos medios de comunicación dejaron de lado su rol de “informadores” y comenzaron a actuar. Un hecho inédito fue cuando un conductor de un programa del canal estatal encaró al aire al Ministro del Interior instándolo a que el gobierno reconsidere la medida tomada.

La presión fue tal, que en un hecho más inédito todavía, saltándose toda institucionalidad y desatendiendo lo que un organismo autónomo del Estado ya había resuelto, el Presidente

llamó por teléfono al gerente de la empresa. Acordaron cambiar la locación del proyecto, a una zona que no afectara ni el entorno ni sus compromisos de campaña.

Este caso ilustra varios fenómenos de manera simultánea. Por una parte la ciudadanía está activa, empoderada y se puede organizar fácilmente a través de redes sociales. Por otra, la democracia y sistema de partidos políticos como catalizadores de las demandas de los ciudadanos en la democracia representativa está agotada en la forma que tiene para resolver problemas estructurales en la sociedad. ¿Esto implica que la solución de los conflictos entre gobiernos y ciudadanos se deben resolver en la calle? Por cierto que no. Se trata en cambio de buscar y procurar mecanismos institucionales efectivos para la solución de conflictos pues los existentes ya no están funcionando adecuadamente. Un reporte del PNUD plantea que el desafío de la democracia actual es precisamente saber “cómo —en un contexto de acelerada globalización— la política y las instituciones de la democracia habrán de procesar los cambios que vienen experimentando las sociedades en la región (PNUD 2008a, p. 16).

Grynspan sostiene que “en este clima, la aparición de nuevos movimientos socioculturales que demandan una democratización del poder, y de ciudadanos más críticos y autónomos respecto de partidos o ideologías, exige una política de mayor calidad (...) Una suerte de paradoja: se exige más y mejor política en un contexto de escepticismo y descreimiento respecto de ella” (PNUD 2008b, p. 36).

Como se argumentaba al inicio de esta sección, la conflictividad es parte de las raíces de Latinoamérica y su democracia. Parafraseando un estudio del PNUD —*Revalorizar la política para fortalecer la democracia*— se podría decir que la región está en una “búsqueda conflictiva de nuevos consensos” (PNUD 2009). La pregunta que corresponde hacerse es qué tan disponible están los líderes políticos a considerar el conflicto como una oportunidad, más que una amenaza.

Capítulo 3

Las implicancias prácticas de un cambio de paradigma

Los capítulos anteriores sentaron las bases preliminares para la discusión práctica respecto de las oportunidades y desafíos que generan las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. En este capítulo se transitará por una revisión crítica de la economía política del Gobierno Abierto. A partir de dos casos concretos se analizará si es políticamente rentable promover la participación y la colaboración ciudadana así como sus beneficios y costos políticos. Finalmente, se abordará el rol que juega la confianza en instituciones democráticas en el nuevo paradigma que se propone. En suma, se hará un análisis crítico de lo que este cambio de paradigma implica en la región.

El punto de contacto de la ciudadanía participativa con las políticas públicas se da, principalmente, en contextos locales. Es difícil estructurar políticas participativas que se implementen desde el nivel nacional porque siempre el punto de contacto de toda política será en el nivel más cercano a los ciudadanos. Para entender la aplicación práctica de estos dilemas, se tomarán como ejemplo dos tipos de liderazgos políticos a nivel local, cada uno con sus respectivos enfoques participativos. Estos casos fueron estudiados en un *paper* de título en *The London School of Economics* (López 2013). Se trata de dos alcaldes de la Región Metropolitana de Chile, cuyos periodos fueron entre 2004 y 2008. Las comunas, Puente Alto y Peñalolén, tienen similares características en diversos ámbitos: ambas están dentro de las 10 más grandes de Chile, con altísima tradición de paternalismo político para la provisión de servicios públicos, con una gran diversidad socio-económica, con una similar ubicación geográfica puesto que ambas están en la zona oriente de Santiago y las dos presentan importantes desafíos a nivel de servicios públicos. A pesar de estas similitudes, los alcaldes implementaron enfoques opuestos para la provisión de un servicio público específico: la recuperación de áreas verdes. Ambos alcaldes tuvieron resultados electorales exitosos.

El primer caso trata la comuna de Puente Alto. El alcalde implementó su programa de recuperación de áreas verdes sin ningún tipo de involucramiento ciudadano. Su enfoque era completamente “top-down”, siendo la provisión de este servicio de entera responsabilidad de parte del municipio. Por consiguiente, cuando algún área verde se dañaba (césped sin agua, juegos rotos, etc.), el municipio rápidamente lo resolvía. Los ciudadanos entendieron que la municipalidad repararía siempre las plazas dañadas. La gestión del alcalde tuvo como sello –y desafío electoral- proveer respuestas lo más rápido posibles, siempre anulando cualquier capacidad ciudadana para proveer servicios públicos. El alcalde fue re-electo en 2008 con el 70 por ciento de los votos.

El segundo se refiere a la comuna de Peñalolén. El alcalde implementó el programa de recuperación de espacios públicos con un fuerte componente de participación ciudadana. Sin embargo, el alcalde de Peñalolén optó en un primer momento por utilizar el enfoque “top-down” para transformar basureros informales en plazas y áreas verdes, tal como lo hacía el alcalde de Puente Alto. Al igual que en la comuna vecina, esto trajo como consecuencia que a mayor rapidez en la limpieza y mantención del bien

público, más rápido se botaban basura nuevamente. Los vecinos entendieron que el municipio era eficiente retirando la basura y desarrollaron una excelente capacidad de respuesta ensuciando.

Dada las precarias condiciones del erario municipal este enfoque no era sustentable, al menos para el presupuesto de Peñalolén. Es por eso que el alcalde decidió involucrar a la comunidad en la solución del problema y en la provisión del bien público. Eso significó que los ciudadanos debían involucrarse en la construcción misma de las áreas verdes. El municipio proveería los materiales y la asesoría técnica y los vecinos organizados debían trabajar en su futura plaza.

La decisión acarrea varios riesgos: el proceso de construcción de la plaza podía tardar meses (incluso años) en terminarse. También requería recomponer confianza no sólo con la autoridad política sino también entre los vecinos. La confianza, absolutamente deteriorada en las autoridades sólo podía restaurarse en la medida que el municipio estuviera presente con sus materiales los días que los vecinos acordaban trabajar. Finalmente, el municipio erradicó los más de 55 basurales catastrados al inicio del mandato. Lo interesante es que los dos pilares de esta virtuosa forma de proveer bienes públicos fueron precisamente la participación y la co-responsabilidad (o colaboración). Una vez creadas dichas áreas verdes, los vecinos resguardaban que no se dañara el mobiliario urbano y en general cuidaban de las nuevas plazas. El alcalde fue re-electo en 2008 con el 55 por ciento de los votos.

Aunque el ejemplo sea para el nivel local, es válido en cuanto evidencia concreta para entender cómo operan los incentivos, riesgos y costos de enfoques participativos ciudadanos en la provisión de servicios públicos. De manera muy sintética, el cuadro 1 compara los beneficios y costos de ambos enfoques:

Cuadro 1: Beneficios y costos de la implementación de políticas participativas

	Beneficios	Costos
Enfoque no participativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reduce costos de transacción. Las reiteradas interacciones entre la autoridad y los ciudadanos queda eliminada del proceso. 2. Alinea con mucha rapidez logros de gestión con procesos electorales. 3. La autoridad concentra todo el éxito de una buena gestión. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inestable relación entre autoridad y ciudadanos: depende principalmente en eficiencia de la autoridad. 2. Anula el <i>expertise</i> ciudadano en el diseño e implementación de políticas precisamente para ellos. 3. En algunos casos, las soluciones, como la vista en Puente Alto, no resuelven el problema de fondo (desconfianza entre las autoridades democráticas y la comunidad). 4. Costos económicos pueden ser altos.
Enfoque Participativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Introduce un nuevo estándar de política pública. Las hace más sustentables en el tiempo ya que tras la intervención, la provisión 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Requiere mucho tiempo para ser llevada a cabo. Cuando los tiempo electorales son periodos de cuatro años, una solución que tarde

	<p>del servicio público recae en una alianza entre municipio y ciudadanos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Cambia el dueño en la provisión futura de un servicio. Los ciudadanos adquieren un rol activo en su entorno. 3. Reducción de costos de mantención gracias al nuevo rol que adquirieron los vecinos en la provisión del servicio público. 4. Un nuevo actor apareció en el sistema democrático local: el ciudadano empoderado. Esto incrementa los niveles de capital social. 5. Los vecinos empoderados de manera organizada pueden desarrollar confianza para emprender otras actividades: postulación a fondos, emprendimientos locales, etc. 	<p>medio periodo político puede ser muy costoso electoralmente hablando.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Requiere mucha presencia de la autoridad. La evidencia demuestra que los proyectos más exitosos contaron con una altísima presencia del alcalde durante el proceso. 3. Riesgos de frustración al no conseguir logros inmediatos. Esto puede dinamitar el éxito electoral. 4. Fortalecer a una comunidad organizada de vecinos puede crear un actor que en el futuro podría ser un estorbo –o detractor con poder- de la autoridad política. 5. Altísimos costos en recursos humanos. 6. No está estrictamente correlacionado con éxito electoral.
--	--	---

Presentada esta evidencia para el nivel local, es pertinente ahondar un poco más en al menos dos tensiones que están lejos de estar resueltas.

Una primera tensión tiene relación con los beneficios electorales que un enfoque participativo puede tener. La evidencia demostró que ambos enfoques son electoralmente rentables. Sin embargo, uno es más costoso en tiempo y recursos. Además, hay muchos casos de administraciones sub-nacionales que se han visto involucradas en hechos de corrupción y que han sido exitosas electoralmente hablando. La pregunta que surge entonces es ¿por qué promover un enfoque participativo en circunstancias que es más costoso en tiempo, liderazgo, y requiere muchas interacciones entre la autoridad y ciudadanía? Además, en sistemas donde hay vicios a nivel vertical ¿cómo romper con esas anquilosadas prácticas? ¿Qué incentivos tendrían todos los actores de un sistema político para renunciar la forma en que vienen ejerciendo el poder?

Ferraz y Finan (2009) en su estudio para municipios brasileños señalan que hay una correlación entre mejores prácticas políticas (*accountability*, transparencia, calidad de políticas) y re-elección de las autoridades.

Pareciera que el cambio de paradigma que implica un Gobierno Abierto habla de otro tipo de democracia. Se trata, pues, de la sustentabilidad y legitimidad de ella. Hargreaves and Fink en *Sustainable Leadership* (2006) desarrollan la idea del imperativo moral que tiene la sociedad para cambiar el diseño e implementación de

políticas en un sistema democrático. Para los autores, un liderazgo o política sustentable es aquella que transita desde el liderazgo de un solo actor a un liderazgo de múltiples actores. En ese sentido, el surgimiento de nuevos actores sociales empoderados, así como el tipo de democracia que se requiere, debiera hacer pensar sobre el tipo de multi-liderazgo que la política en América Latina y el Caribe requiere.

En un reciente reporte de la OEA con el PNUD –*Our democracy in Latin America*- se consigna la idea de que si las democracias no promueven un efectivo ejercicio de la ampliación de la participación ciudadana, éstas caerán bajo los niveles mínimos de sustentabilidad, perdiendo legitimidad (OEA y PNUD 2011b, p. 28).

Pareciera ser que los resultados electorales no pueden ser los únicos indicadores de lo efectivas de nuestras políticas. El desafío, por tanto, es lograr conjugar éxito electoral con democracias más sustentables en el tiempo.

Esto tiene relación con lo que se ha señalado del cambio de dueño de las políticas y servicios públicos. El mismo reporte de OEA y PNUD hace un llamado a crear democracias sustentables donde el poder esté mejor equilibrado entre los políticos y los ciudadanos.

Como se vio en el capítulo anterior, la ciudadanía, en muchas esferas, ya ejerce un poder sin precedentes que ha hecho que los gobiernos en diversos niveles administrativos reaccionen de diversas maneras. Dada la nueva coyuntura social, la pregunta que los gobiernos deben hacerse es, ¿cómo se logra institucionalizar la participación y la colaboración? A nivel práctico es difícil decidir cuánto involucrar a la ciudadanía en los procesos políticos: existe una evidente tensión entre velocidad de los cambios y democratización de los espacios de toma de decisiones. La participación debe ser responsable, vale decir, debe estar cimentada sobre reglas claras, de común acuerdo. Tampoco es deseable sobre-institucionalizar la participación, pues perdería su riqueza y terminaría siendo cooptada y posteriormente anulada. Por otra parte, la política también requiere de una mirada técnica. Entonces, ¿cómo hacer compatible el *expertise* técnico con el *expertise* ciudadano? ¿Cuánto de cada uno? ¿Y en base a qué criterios?

Dados los problemas de acción colectiva, es pertinente formalizar los procesos de participación y colaboración ciudadana. Pero una vez formalizada e institucionalizada la participación, no se exime al Estado de gestionar a la ciudadanía y que ciertos procesos colaborativos de verdad ocurran. La promoción de la participación no termina una vez creadas las condiciones para que ésta ocurra. La evidencia, al menos a nivel local, sugiere que esta debe estimularse y promoverse en procesos de reiteradas repeticiones.

Lahera (en Peñas 2010) añade que dada la multiplicidad de actores e intereses en juego, el logro de consensos políticos se hace cada vez más complejo. La fragilidad que implica mantener los acuerdos en el tiempo hace más complejo el proceso participativo.

Esto último complejiza aún más el debate. Retomando lo señalado en el primer capítulo, es necesario también definir qué tipo de poder demandan los ciudadanos y en cuál de los siete niveles de participación ciudadana se van a estructurar las nuevas formas de concebir el ejercicio democrático en la región. Sin entrar en un debate más amplio sobre

qué tipo de democracia debe promoverse en la región es importante definir, conceptual y prácticamente, de qué tipo de participación se habla cuando se abordan estos temas.

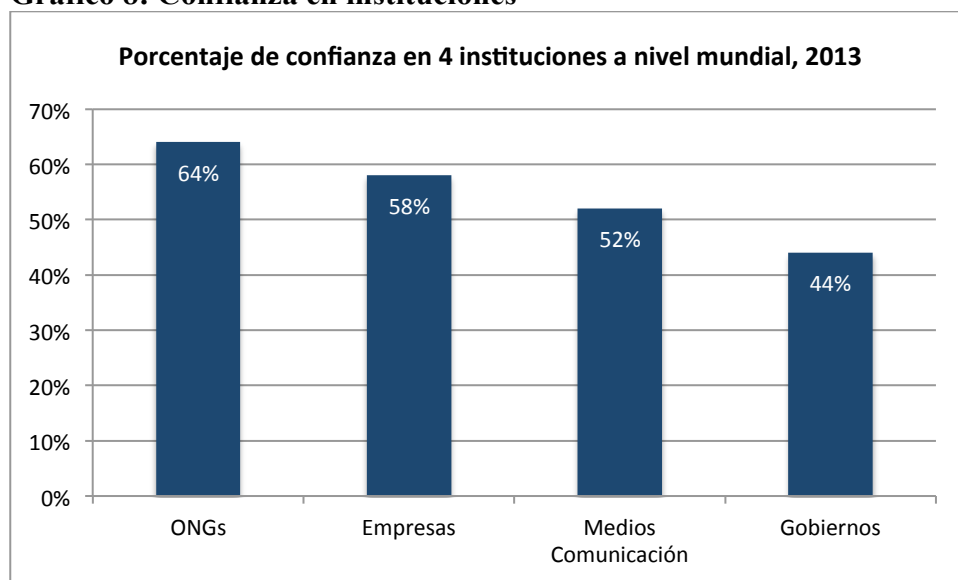
La otra tensión se da entre la necesidad de generar políticas y prácticas participativas y la creciente desconfianza hacia instituciones y entre la propia ciudadanía. El citado estudio de FLACSO concluye que además de los desafíos estructurales de la región (pobreza, seguridad, desigualdad) “se suma la muy baja confianza en las instituciones de la democracia, que se percibe al parecer de una parte, por incapacidades para resolver y responder a las expectativas que generaron y, por otra, a la percepción que se tiene de ellas por la falta de transparencia en la gestión pública, toda vez que con recurrencia se han visto salpicadas de acusaciones de corrupción” (2013, p. 7).

Dicho estudio argumenta que “a mayor confianza, la disposición de participar y contribuir activamente aumenta, con la consecuente mejora en los servicios públicos y en general en la gestión pública de la democracia” (FLACSO 2013, p. 7).

Si se miran en detalle algunos indicadores de confianza en el mundo y América Latina y el Caribe, se aprecia con nitidez los desafíos que se le presentan a la participación y colaboración como vehículos catalizadores de una mejor democracia.

A nivel global, el último reporte de confianza elaborado por *Edelman* señala que la ciudadanía tiene mayores niveles de confianza en organizaciones no gubernamentales (ONGs) y empresas que en los gobiernos. El gráfico 8 detalla las cuatro instituciones con mayores niveles de confianza a nivel mundial, siendo los gobiernos los que generan menor confianza por parte de la ciudadanía.

Gráfico 8: Confianza en instituciones



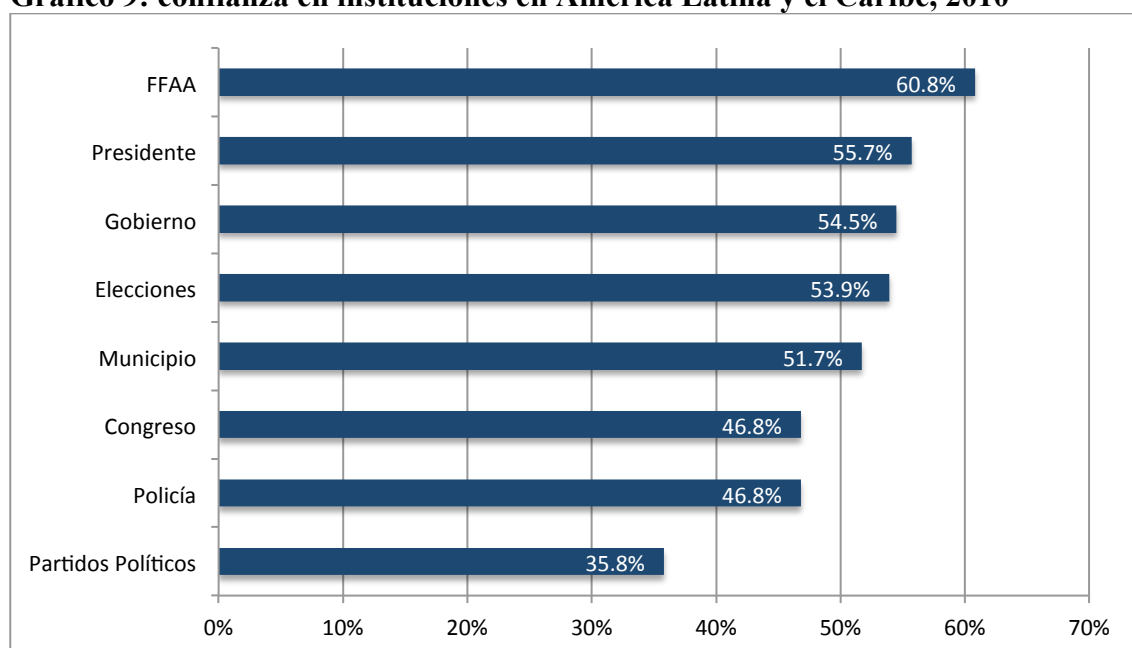
Fuente: Edelman 2014

En América Latina y el Caribe, la confianza en instituciones democráticas también plantea incertidumbres. El mencionado estudio de FLACSO concluye que los Latinoamericanos y Caribeños “confían más en los noticieros de televisión que en el Presidente de la república” (2013, p. 7).

El estudio de LAPOP (2010) analiza la confianza que generan diversas instituciones en América Latina y el Caribe. Los partidos políticos son la institución que menos confianza genera con un 35,8 por ciento.

En general, como lo muestra el gráfico 9, la mayoría de las instituciones democráticas tienen niveles de confianza cercanas al 50 por ciento. No deja de llamar la atención que las FFAA sean la institución con mayores niveles de confianza en circunstancias que en muchos países de América Latina y el Caribe protagonizaron o apoyaron golpes de Estado.

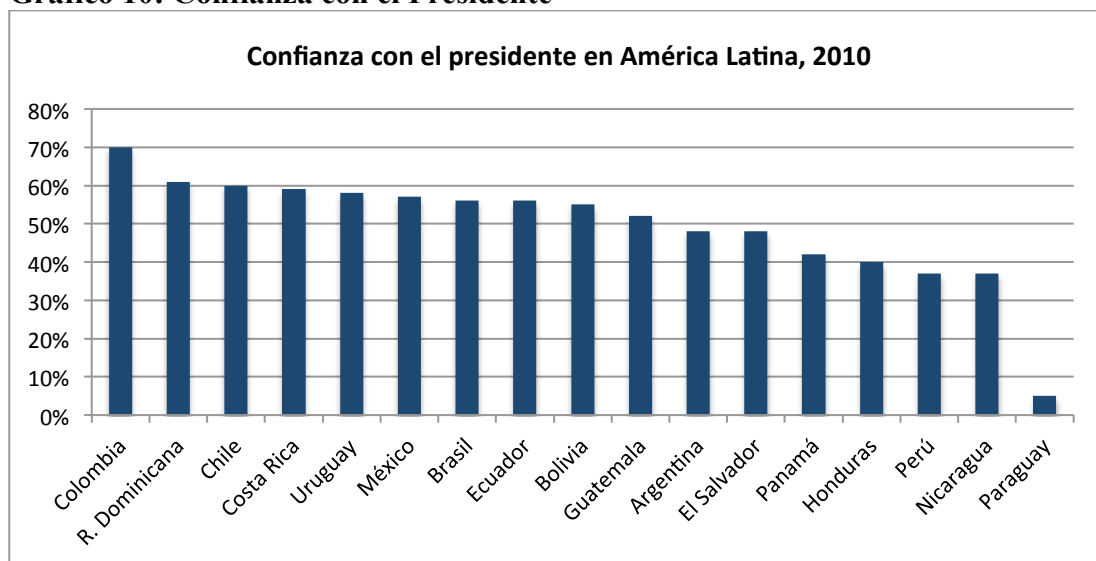
Gráfico 9: confianza en instituciones en América Latina y el Caribe, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a LAPOP 2010

Desagregado en una muestra para 17 países, el gráfico 10 evidencia la gran variación en la confianza ciudadana con los presidentes en América Latina y el Caribe. En promedio, la confianza ciudadana con el presidente, de manera agregada es del 49 por ciento.

Gráfico 10: Confianza con el Presidente



Fuente: Elaboración propia en base a Corral 2011

Así como existe un círculo virtuoso entre confianza y participación y colaboración, hay otro elemento adicional que ayudaría a potenciar aún más los niveles de confianza: la transparencia. Aunque la literatura entre pesimistas y optimistas todavía no llega a un acuerdo respecto de si la transparencia genera o no confianza en las instituciones (gran parte de este debate esta sintetizado en Grimmelikhuijsen 2013), acá se entenderá que las políticas a favor de una mayor transparencia sí cumplen un rol como catalizador de confianza en las instituciones (BID 2014).

Asimismo, la transparencia, pilar fundamental de un Gobierno Abierto permite abordar uno de los desafíos más importantes que acarrea América Latina y el Caribe: la corrupción.

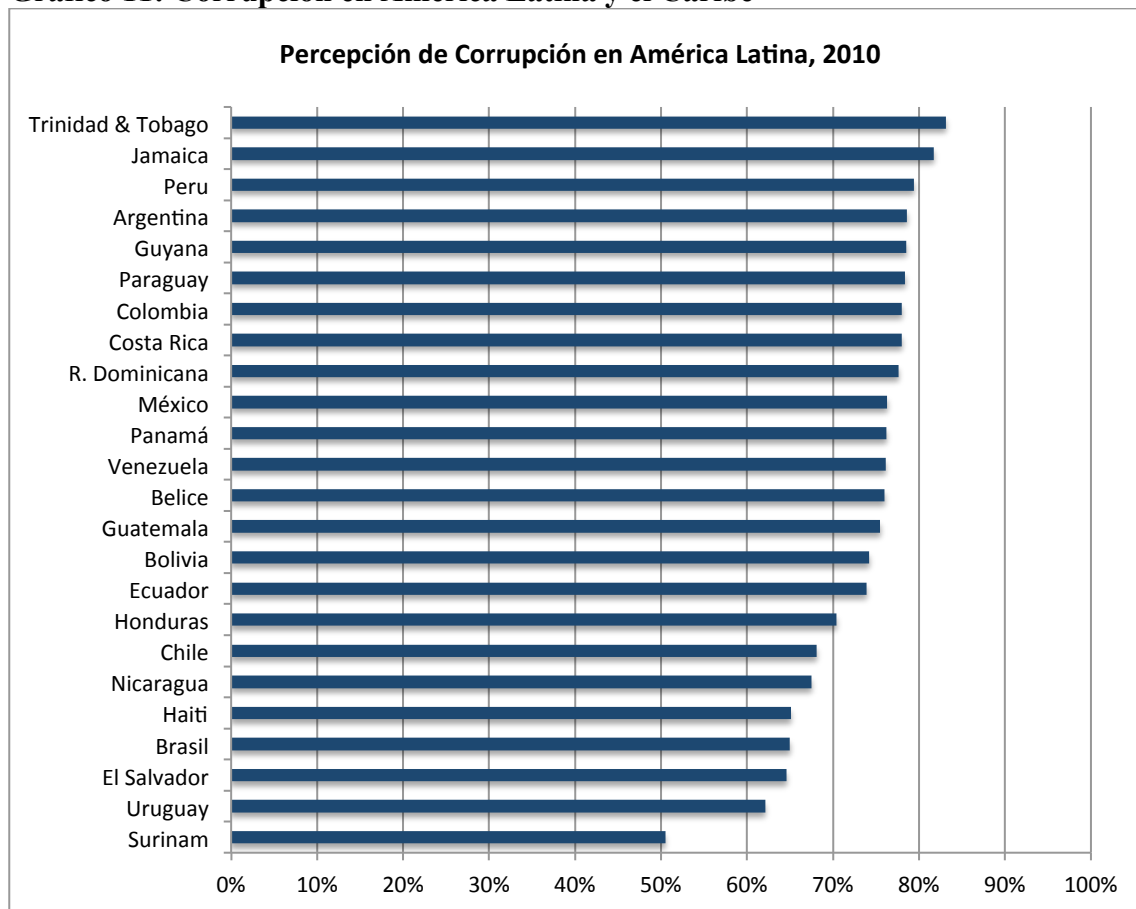
Este tema está lejos de estar resuelto en el mundo. El *Global Corruption Barometer de Transparencia Internacional* indica que en 51 países del mundo (de una muestra de 107), los partidos políticos son considerados como las instituciones más corruptas. Ocho de los 51 países son de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, México y Uruguay (TI 2013b).

Dicho reporte señala además que para una sub-muestra de 99 países encuestados, en 88 casos se considera que los gobiernos son absolutamente inefectivos en la lucha contra la corrupción (TI 2013b).

El *Corruption Perceptions Index 2013* también de *Transparencia Internacional*, muestra que sólo cinco países de América Latina y el Caribe (Barbados, Uruguay, Bahamas, Chile y St. Lucia) están entre los 25 países con menores niveles de percepción de corrupción en el mundo (TI 2013a).

En América Latina y el Caribe la percepción de corrupción en promedio es alta (73.1 por ciento). El gráfico 11 muestra que en todos los países los niveles de percepción de la corrupción supera el 50 por ciento.

Gráfico 11: Corrupción en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia en base a LAPOP 2010

Tavits (2007) explica que los niveles de corrupción varían sustantivamente entre países incluso con similares niveles de desarrollo económico e institucional. “Esto sugiere que habrían elementos políticos coyunturales propios de cada democracia que hacen que unos países sean percibidos como mas corruptos que otros” (p. 218).

Dada la evidencia regional e internacional, y considerando no sólo los desafíos que todavía presentan la región, sino que además, considerando las dificultades prácticas que implica implementar políticas de Gobierno Abierto ¿qué rol debe asumir la clase política ante estos nuevos escenarios y emergencia de nuevos actores? ¿Qué estrategias, en suma, son clave para lograr una realista implementación política de las políticas de Gobierno Abierto? El siguiente y último capítulo, tratará a modo de reflexión final de abordar estas interrogantes.

Capítulo 4

Los desafíos políticos de las políticas de Gobierno Abierto

Si el objetivo de este estudio es plantear un debate realista y descarnado para analizar las estrategias de Gobierno Abierto, todavía quedan algunas interrogantes que no han sido debidamente abordadas. ¿Qué otro cambio es necesario llevar a cabo para promover una exitosa agenda de Gobierno Abierto en la región? ¿Qué rol cumplen los funcionarios en los gobiernos ante estos desafíos? Este capítulo de conclusión se hace cargo de estas interrogantes. La primera sección reflexiona sobre el necesario cambio cultural que debe promoverse al interior de los gobiernos. La segunda y última, sintetiza -a modo de recomendaciones- las ideas que se desarrollaron en el estudio para repensar, diseñar y ejecutar de manera realista un Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe.

a. Los gobiernos como casas editoriales

En un reciente posteo en su blog, el académico y político británico Matthew Taylor (director del *Policy Unit* en el gobierno de Tony Blair entre los años 2005 y 2006) hizo una llamativa reflexión acerca de los desafíos prácticos que tienen las políticas públicas en el mundo. Específicamente, el rol que el diseño y la implementación juegan al momento de hacer cambios con impacto en la provisión de servicios públicos.

Taylor relata las impresiones de un funcionario público británico, que después de haber trabajado por más de 15 años en el nivel local, fue contratado para hacer una consultoría de rediseño de procesos en el gobierno nacional.

Taylor narra que el observador, no habiendo estado nunca en el gobierno británico, pasó varias semanas asistiendo a reuniones y observando cómo trabajaba la gente. Después de un buen tiempo, descubrió el objetivo de trabajar en el gobierno nacional: “El gobierno central es básicamente una editorial”, tal como existen editoriales de libros. El gobierno está lleno de personas escribiendo cosas: contratos, *papers*, regulaciones y recomendaciones. Y este tipo de textos por lo general toman décadas en ser elaborados. Como toman tanto tiempo en ser escritos y además son de temas muy complejos, inevitablemente contienen errores que sólo son descubiertas cuando son implementados.

Es por eso que la innovación en el sector público tiene significados distintos dependiendo de la tipología de funcionarios que estén a cargo de llevarlas a cabo, argumenta Taylor. Para los funcionarios que trabajan con la lógica del gobierno central (los que el observador llama *policy makers*), “innovar significa escribir cosas y vendérselo a la gente”. En cambio, la innovación para los que están en contacto directo con la ciudadanía, (lo que el observador llama los *diseñadores e implementadores* de políticas públicas) significa estar “probando ideas en la gente y para ellas”.

Para Taylor, los *policy makers* y los diseñadores de políticas tienen una diferencia aún mayor que es su aproximación a los errores. A los *diseñadores e implementadores* les gustan los errores porque ellos proveen información útil que puede ser usada para adaptar y mejorar las políticas. Por el contrario, a los *policy makers* les desagradan los

errores porque son tan difíciles de deshacer, que tienden a ignorarlos o suprimir información acerca de sus fallas (Taylor 2014).

Por exageradas que sean algunas apreciaciones del observador que Taylor menciona, esto no invalida el argumento de fondo. Sobre todo cuando se trata de proponer un cambio de paradigma como el que se ha discutido en los capítulos anteriores, donde uno de los factores más críticos que presenta es precisamente la decisión de cambiar la forma en que se ejerce el poder en los Estados democráticos.

Es improbable que cambie el paradigma de política pública si las autoridades en América Latina y el Caribe no entienden que no basta con destinarle cientos (o a veces miles) de hojas a repensar el gobierno y sus desafíos. Lo que se requiere es diseñar una implementación realista que considere tanto las particularidades institucionales nacionales como la nueva tipología de actores sociales. Tampoco se trata de implementar un menú de políticas y acciones públicas sin alterar ni transformar el eje del poder democrático. Es en estos temas donde radica el principal desafío del Gobierno Abierto. Es más, Waissblut argumenta que “buena parte de las autoridades latinoamericanas cree que bastará con la retórica parlamentaria y el trámite de leyes, es decir, modificar la política pública, para que los problemas se solucionen” (2000, p. 7). Como Waissblut señala, América Latina y el Caribe debe transitar desde una noción de políticas públicas (*qué hacer*) a otra de gestión pública (*cómo hacerlo y lograrlo*). Esto representa el mayor y más crucial desafío de las políticas de Gobierno Abierto.

b. Los caminos para una agenda compleja pero posible

1. América Latina y el Caribe tiene la oportunidad de un cambio de paradigma político por cinco razones. (1) Se trata de una nueva narrativa de la mano de una profunda transformación de las prácticas al interior de los gobiernos; (2) las innovaciones dejan de ser unidireccionales y la provisión de servicios públicos tiene un enfoque multi-actor; (3) el poder al interior de los países se re-estructura, haciendo que los gobiernos deleguen poder real en sus ciudadanos como co-responsables de la generación de valor público; (4) implica gestionar nuevas prácticas asociativas y (5) se trata de un llamado a los Estados a hacerse cargo de la implementación práctica de estos desafíos.

2. Gestionar inteligentemente el cambio de paradigma. Usando la metáfora de Taylor, el rol de editorial de los gobiernos nacionales debe saber coexistir con el rol diseñador e implementador. Lo anterior no está exento de problemas en relación a las barreras que tiene la innovación en el sector público: rigideces administrativas, falta de capacitación, falta de visión política a nivel de autoridad, presupuesto, coyunturas políticas cortas para procesos de innovación más largos, legítimos miedos a innovar porque se tensiona la regulación vigente o porque no existe masa crítica para asimilar cambios profundos.

3. La agenda de Gobierno Abierto es una agenda integral: los tres pilares que lo componen deben estar al centro de las agendas nacionales. Que en este estudio se haya dado mayores páginas a dos de los pilares, es por la simple razón de relevar dos

conceptos que muchas veces se han discutido sólo a nivel teórico, y pocas veces a nivel práctico. El Gobierno Abierto requiere de sus tres pilares para que tenga sentido.

4. Gestionar el involucramiento ciudadano. No se trata de anular a la ciudadanía y hacerles creer que participan cuando en verdad no lo hacen. Tampoco se trata de frenar un país entero esperando que una asamblea decida un proyecto nacional. Ya está agotada la fórmula de gobernar nuevas sociedades con viejas prácticas políticas. Ante esta realidad, la evidencia muestra que la participación y la colaboración, al menos a nivel local, pueden actuar como mecanismos para estructurar una mejor democracia, con una nueva lógica de distribución del poder. O los gobiernos entienden que el poder ya no lo tienen completamente ellos (y lo gestionan considerando esas limitaciones), o de lo contrario perderán cada vez mayor credibilidad, confianza, y a la larga, votos. Asimismo, la generación de mayor confianza en las autoridades e instituciones públicas es clave para sentar sólidas bases de este cambio de paradigma.

5. Los caminos institucionales diferenciados que presentan los países en la región deben ser tomados en cuenta. Ninguna agenda de Gobierno Abierto realista puede pasar por alto este factor. Los contextos nacionales sí importan y la evidencia es clara en mostrar que la comprensión de procesos políticos y sociales para diseñar e implementar políticas públicas debe tener un tratamiento nacional, caso a caso. No existirán recetas exitosas que sean generalizadas, ya que la región tiene una altísima variación en diversos indicadores, sobre todo los relativos a madurez institucional. La teoría de “los caminos diferenciados” tiene total sentido en la medida que se trace un camino dual: por una lado, objetivos de Gobierno Abierto comunes pero con estrategias nacionales (sobre todo a nivel de diseño e implementación) particulares en cada país.

6. Reconocer el rol que la ciudadanía ‘tecnologizada’ y empoderada juega en esta ecuación. Es en ese contexto donde la gestión institucional de los conflictos sociales debe asumirse como prioritario para hacer de la agenda de Gobierno Abierto una estrategia realista. Los problemas, sin embargo, son aún más complejos. La tentación de resolver los conflictos en la calle es alta y la efectiva implementación de políticas de Gobierno Abierto requiere que trascienda a las inestabilidades y coyunturas políticas, económicas y sociales propias de la región. El conflicto siempre estará presente en América Latina y el Caribe. En consecuencia, reconocer que existirá conflicto permitirá gestionarlo e incorporarlo a la agenda, para que la implementación del Gobierno Abierto no sufra embates de potenciales incertidumbres.

7. Replicar y escalar rápido. La participación y la colaboración ciudadana funcionan mejor en contextos locales (con un enfoque *bottom-up*) que en ámbitos nacionales. El problema es que muchas de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe se están dando con un enfoque *top-down*. En ese sentido los gobiernos tienen el desafío de recoger los elementos del nivel local que permitan hacer de políticas nacionales de Gobierno Abierto exitosas y realmente efectivas.

8. Recalibrar los indicadores de éxito político. El éxito político en América Latina y el Caribe debiese dejar de ser solamente medido a través de los votos. Tiene que mutar hacia una razonable mezcla entre éxito electoral y calidad de la democracia. Sin embargo aparecen un nuevo desafío: ¿cómo gestionar ese tránsito?

9. Liderazgo. De nada sirve repensar la forma en que se estructura democráticamente la labor de un gobierno si no existe un liderazgo con la energía capaz de implementar cambios difíciles. Como en muchas cosas de la actividad humana, el éxito de esta estrategia depende exclusivamente de cuán decididos estén los gobiernos a innovar. Pero más importante todavía, es si la cultura al interior de los gobiernos logra poner el eje en la ejecución y la implementación para que estas novedosas ideas ocurran. Los nuevos problemas públicos están lejos de resolverse gracias a mayor pericia tecnológica: requieren amplios consensos y una fuerte voluntad política. Eso significa adoptar medidas muchas veces impopulares y asumir que un nuevo estándar en la provisión de servicios públicos requiere de mayor pericia para que estén alineados con el éxito electoral.

10. Abrirse a reflexionar estos temas ya es un logro. Aunque parezca trivial, debatir descarnadamente la dimensión práctica de lo que implican las políticas de Gobierno Abierto –con sus desafíos, oportunidades, barreras e incentivos- es un primer paso muchas veces olvidado para empezar a hacer realidad esta agenda. Ahora depende que los gobiernos aprovechen la oportunidad que genera el contexto y gobiernen nuevas ciudadanías con también nuevos paradigmas.

Bibliografía

AHCIET - Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones. (2013). *Telecomunicaciones en Latinoamérica. Aniversario 30 años*. 2013.

América Economía (2013a). “Marchas y manifestaciones: la exteriorización del descontento en A. Latina”. En <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/marchas-y-manifestaciones-la-exteriorizacion-del-descontento> [Acceso en 23 de febrero de 2014].

América Economía (2013b). “Ola de protestas en Brasil, una llamada de atención para empresas y gobierno”. En <http://www.americaeconomia.com/node/102556> [Acceso en 23 de febrero de 2014].

Araníbar, A. y Vázquez, F. (coord.). (2012). *Crisis global y democracia en América Latina*. Cuaderno de Prospectiva Política 2, PAPEP. OEA y PNUD, siglo veintiuno editores.

Banco Mundial. (2014). “E-government”. En <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,menuPK:702592~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:702586,00.html> [Acceso en 25 de marzo de 2014]

BBC (2013). “Grandes historias de 2013: Brasil, las protestas que sacudieron la sede del Mundial”. En http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/12/131211_grandes_historias_2013_cronica_brasil_protestas_gl.shtml [Acceso en 23 de febrero de 2014].

BID – Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La Política de las Políticas Públicas: progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. BID.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). *Democracies in Development: Policies and Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, and the David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University, Washington D.C., 2007.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). “Transparencia, responsabilidad y anticorrupción”. En <http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/transparencia-y-anticorrupcion,1162.html> [Acceso en 26 de marzo de 2014].

Bonoli, G. y Natali, D. (eds.) (2012) *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Bunker, K. (2006). “Revisión de Experiencias Internacionales sobre Participación Ciudadana en Políticas Sociales”. En *Expansiva*, serie Documentos en Foco, n° 87, 2006.

Carlos Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (eds.). (2011). *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* BID. Mayol ediciones, 2011.

ComScore. (2013a). www.comscore.com [Acceso el 20 de febrero de 2014].

ComScore. (2013b). “Futuro Digital de América Latina” en www.comscore.com [Acceso el 20 de febrero de 2014].

Concha, G. y Naser, A. (eds.). (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL 2012.

Cooperativa (2011). “Manifestaciones en América Latina reivindicaron la gratuidad en educación”. En <http://www.cooperativa.cl/noticias/mundo/colombia/manifestaciones-en-america-latina-reivindicaron-la-gratuidad-en-educacion/2011-11-24/222441.html> [Acceso en 24 de febrero de 2014].

Corral, M. (2011). “El estado de la democracia en América Latina: Un análisis comparado de las actitudes de las élites y los ciudadanos”. PNUD e Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2011.

Dassen, N y Vieyra, J.C. (eds.). (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. BID, 2012.

Edelman (2014). *Trust Barometer 2014, Annual global study*.

EIU – Economist Intelligence Unit. (2012). *Democracy index 2012, Democracy at a standstill*. The Economist, 2012.

El Tiempo (2011). “Unos 10 mil estudiantes marcharon en Bogotá contra reforma educativa”. En http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10548984.html [Acceso en 24 de febrero de 2014].

Ferraz, C. y Finan, F. (2009). “Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments”. *NBER*, Working Paper No. 14937, April 2009.

FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (2013). *La confianza: requisito de convivencia política*. FLACSO, 2013.

Fleckenstein, T. y Lee, S.C., (2014). “The politics of post-industrial social policy: Family policy reforms in Britain, Germany, South Korea, and Sweden”. *Comparative Political Studies* (unpublished).

Freedom House. (2014). *Freedom in the World 2014*. Freedom House 2014.

Fundación Konrad Adenauer. (2013). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2013*. FKA.

Grimmelikhuijsen, S. (2013). "Transparency and Trust". Utrecht University School of Governance, 2013.

GSMA. (2012). Observatorio Móvil de América Latina, 2012.

Hargreaves, A. and Fink, D. (2006). *Sustainable Leadership*. San Francisco, Jossey Bass, 2006

HIICR – The Heidelberg Institute for International Conflict Research. (2014). *Conflict Barometer 2013*. Heidelberg University.

Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez, J.A. (2013). *La Promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP-InfoDF, 2013.

IWS – Internet World Stats. (2013). Usage and population statistics. En <http://www.internetworldstats.com/> [Acceso en 17 de febrero de 2014].

Katz, R. y Flores-Roux, E. (2011). *Beneficios Económicos del Dividendo Digital para América Latina*. AHCIE y GSMA, 2011.

LAPOP – Latin American Public Opinion Project. (2010). *Political Culture of Democracy, 2010: Report on the Americas*. Vanderbilt University 2010.

Latinobarómetro. (2010). *2010 Report*. Latinobarómetro, 2010.

Levine, D. y Molina, J. (2007). "The quality of democracy in Latin America: Another view". *Kellogg Institute*, working paper n° 342, Nov 2007.

López, J.F. (2013). "Sustainable Public Policies: Changing the paradigm of successful electoral policies". MPA Policy Paper para el Master in Public Administration en The London School of Economics and Political Science.

Lussier, D. y Fish, S. (2012). "Indonesia: The Benefits of Civic Engagement". *Journal of Democracy*, Volume 23, Number 1, January 2012, pp. 70-84.

Mattera, F., McIlvaine, L., Lacy, C. y Cafcas, T. (2010). "Show us the stimulus (again): an evaluation of state government recovery act websites". *Good Jobs First*, January 2010.

Møller, J. y Skaaning, S-E. (2013). "The Third Wave: Inside the Numbers". *Journal of Democracy*, Volume 24, Number 4, October 2013, pp. 97-109.

OEA – Organización de los Estados Americanos y PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011a). *Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina*, Plural editores, 2011.

OEA – Organización de los Estados Americanos y PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011b). *Our democracy in Latin America*. Fondo Cultura Económica.

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2014). “E-government”. En <http://www.oecd.org/governance/public-innovation/> [Acceso en 25 de marzo de 2014].

OGP – Open Government Partnership. (2014). En <http://www.opengovpartnership.org/> [Acceso en 10 de marzo de 2014].

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Revised edition (January 31, 1971).

Orrego, C. (1999). *Accountability: Participación Ciudadana y Fortalecimiento de los Municipios en Chile*. Gobierno de Chile, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1999.

Peñas, O.L. (2010). “Las políticas públicas y la política en América Latina” material para el curso de doctorado “Estado, poder y políticas públicas”. Universidad Externado de Colombia.

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008a). *Escenarios políticos en América Latina: conceptos, métodos y observatorio regional*. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática, PAPEP. PNUD. Siglo veintiuno editores.

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008b). *Una brújula para la democracia: aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*. Siglo veintiuno editores.

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Revalorizar la política para fortalecer la democracia*. Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles, PAPEP. Serie Compartir conocimiento, Vol. II. PNUD.

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *La protesta social en América Latina*. Cuaderno de Prospectiva Política 1, PAPEP. Siglo veintiuno editores.

Putnam, R. (1993a). “Social Capital and Institutional Success”, cap 6 de *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993), pp. 163-185.

Putnam, R. (1993b). “The Prosperous Community. Social Capital and Public Life”. *The American Prospect*, vol. 4, N° 13, March 21, 1993.

Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. BID 2014.

Sajuria, J. (2013). “Is the Internet Changing our Conception of Democracy? An Analysis of the Internet Use During Protests and its Effect on the Perception of Democracy”. *Política*, Vol. 51, N° 1, 2013, pp. 9-29.

- Seeleib-Kayser, M. Dyk, S.V., & Roggenkamp, M. (2005). “What do parties want?”. *European Journal of Social Security*, 7(2), 115-135.
- Stein, y Tommasi, M. (2006). “La política de las políticas públicas”. *Política y Gobierno*, Vol. XIII . Núm. 2 . II semestre de 2006 . pp. 393-416.
- Tavits, M. (2007). “Clarity of Responsibility and Corruption”. *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 1, January 2007, pp. 218–229.
- Taylor-Gooby, P.(2005). New Risks and Social change In: Taylor-Gooby, P (eds.) (2005). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, M. (2014). “Public service reform: credible treatment requires bold diagnosis”. Disponible en <http://www.matthewtaylorblog.com/politics/public-service-reform-credible-treatment-requires-bold-diagnosis/> [Acceso el 1 de marzo de 2014].
- The Economist. (2014). “What’s gone wrong with democracy?” En <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do> [Acceso el 7 de marzo de 2014].
- TI – Transparency International (2013a). *Corruption Perceptions Index 2013*.
- TI – Transparency International (2013b). *Global Corruption Barometer, 2013*.
- Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing.
- Waissblut, M. (2000). *La reforma del Estado en América Latina: Guía abreviada para exploradores en la jungla*. POLIS. Programa Latinoamericano de Gerencia Pública. Universidad de Chile.