"Una obra coral, de autores relevantes, sobre gobierno abierto. Su mérito es ir más allá de los aspectos técnicos, incidiendo especialmente en los temas éticos. En efecto, el gobierno abierto debería representar un cambio de cultura organizativa sujeta a unos nuevos y robustos valores públicos". (**Carles Ramió**, Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra)

"La rápida difusión del gobierno abierto, como filosofía y como práctica de gestión pública, plantea a la academia el desafío de dar cuenta de sus fundamentos axiológicos y éticos, de sus posibles usos políticos, de sus avances y de las rémoras institucionales y culturales que debe superar su implantación. Esta obra, modelo de colaboración Norte-Sur, cumple acabadamente con este desafío". (**Oscar Oszlak**, Investigador Área Política y gestión pública, CEDES)

"Se dice en círculos académicos que la administración pública es una disciplina en persecución constante de modas conceptuales. Modas que suelen sostenerse en lógicas y discursos sustantivamente normativos. La presente obra se propone, entre otras cosas, desmontar las tentaciones normativas y relativamente huecas que suelen aparecer y a veces dominar, el discurso en este tema. Desmonta al gobierno abierto como un conjunto de posibilidades de administraciones más abiertas y democráticas, no gracias a promesas exageradas desde la tecnología y la gerencia, en forma aislada, sino más bien gracias a su imbricación esencial con más y mejor deliberación política y social". (**David Arellano Gault**, Profesor Investigador del CIDE, México)

"Esta obra aborda las exigencias y desafíos del gobierno abierto desde varias perspectivas. Se huye así de planteamientos reduccionistas que, bajo un ropaje técnico, enmascaran los importantes aspectos filosóficos y éticos de las cuestiones implicadas". (**Isabel Lifante Vidal**, Profesora de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante)

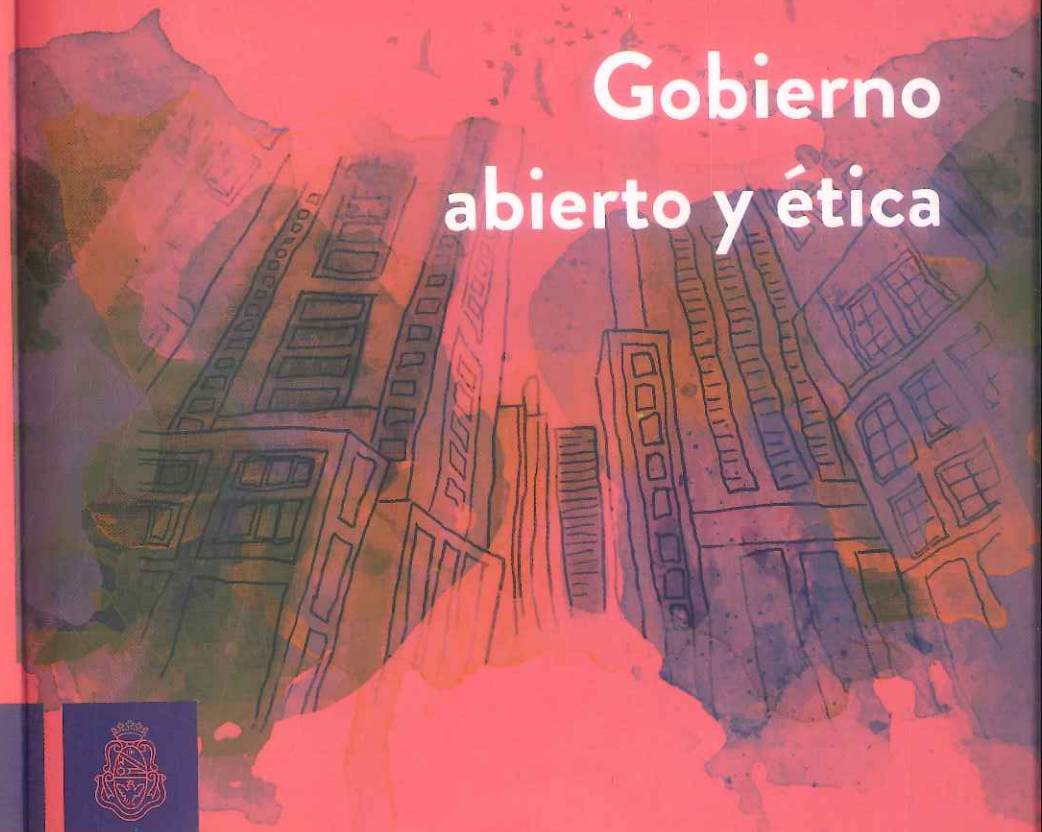
EDITORIAL
Universidad Nacional de Córdoba

ISBN 978-987-707-081-1
9 789877 070811

Gobierno abierto y ética

J. Rodríguez Alba y G. Lariguet (comps.)

Gobierno abierto y ética



Jaime Rodríguez Alba
y Guillermo Lariguet
(Compiladores)

Jaime Rodríguez Alba
Guillermo Lariguet
Carina Marques Bertinatti
Alejandro Álvarez Nobell
Manuel Villoria Mendieta
Alfonso Buteler
Marcelo Bernal
María Florencia Belanti
Brenda Austin
Daniel Sosa González
José Manuel Canales Aliende
Gema Pastor Albaladejo
José María Hernández Losada
José Emilio Graglia
Oscar Diego Bautista
Txetxu Ausín

GOBIERNO ABIERTO Y ÉTICA

Jaime Rodríguez Alba y Guillermo Lariguet
(Compiladores)

EDITORIAL
Universidad
Nacional
de Córdoba

Autoridades UNC
Rector
Dr. Hugo Oscar Juri

Vicerrector
Dr. Ramón Pedro Yanzi Ferreira

Secretario General
Ing. Roberto Terzariol

Prosecretario General
Ing. Agr. Esp. Jorge Dutto

Directores de Editorial de la UNC
Dr. Marcelo Bernal
Mtr. José E. Ortega

Gobierno abierto y ética / Jaime Rodríguez Alba... [et al.]; compilado por Guillermo Lariguet; Jaime Rodríguez Alba. - 1a ed.- Córdoba: Editorial de la UNC, 2018.
454 p.; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-707-081-1

1. Ciencia Política. 2. Gobierno. 3. Gestión Pública. I. Rodríguez Alba, Jaime II. Lariguet, Guillermo, comp. III. Rodríguez Alba, Jaime, comp.
CDD 320.6

Diseño de colección y portada:
Lorena Díaz

Diagramación: Sebastián Chautemps

Edición: Emilia Casiva

ISBN: 978-987-707-081-1

Impreso en Argentina.
Universidad Nacional de Córdoba, 2018

ÍNDICE

Introducción
Jaime Rodríguez Alba y Guillermo Lariguet 9

Parte I. El gobierno abierto, principios y prácticas 23

Gobierno abierto: Conceptualización y formulación del plan de acción. *Carina Marques Bertinatti* 25

Gobernanza democrática y TICs: Condiciones de apropiación tecno-social en las estrategias de gobierno abierto a nivel local. *Alejandro Álvarez Nobell* 55

Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. *Manuel Villoria Mendieta* 85

Los principios del acceso a la información pública. *Alfonso Buteler* 121

Políticas de transparencia y acceso a la información pública en el federalismo subnacional argentino. El caso de la Provincia de Córdoba y sus gobiernos locales. *Marcelo Bernal y María Florencia Belanti* 151

Transparencia y participación ciudadana en el control de la obra pública. *Brenda Austin y Daniel Sosa González* 183

La evaluación y la exigencia de responsabilidades en el ámbito público. *José Manuel Canales Aliende* 213

Colaboración abierta e innovación pública. *Gema Pastor Albaladejo* 239

Parte II. Filosofías, éticas y políticas para un gobierno abierto 273

Competencias éticas para el gobierno abierto y la administración relacional. *Jaime Rodríguez Alba* 275

Constantia in publicis malis. Sobre gobierno, corrupción y democracia. *José María Hernández Losada* 309

La enseñanza de la ética en el Derecho por la vía de los dilemas. *Guillermo Lariguet* 321

Políticas públicas para gobiernos abiertos. Las cuatro condiciones. *José Emilio Graglia* 365

Lineamientos éticos para la construcción de un verdadero gobierno abierto. *Oscar Diego Bautista* 399

Tomarse en serio los códigos de ética pública. *Txetxu Ausín* 427

Sobre los autores 449

INTRODUCCIÓN

Jaime Rodríguez Alba y Guillermo Lariguet

> Con su mejor intención y buena fe, Catón de Utica, perjudica algunas veces a la República; pues interviene como si estuviera en la República ideal de Platón y no en la del fango de Rómulo. Cicerón, *Carta a Ático*

Como se señalará varias veces en este libro, el uso del término gobierno abierto no es actual. De hecho desde los años 70 del siglo XX se viene empleando la referida expresión. Incluso puede rastrearse más atrás todavía el uso de la misma.

Son tópicos en la literatura sobre gobierno abierto los principios rectores del *Memorandum Transparency and Open Government* de Barack Obama (2009): participación, transparencia y colaboración. Recientemente en nuestro contexto latinoamericano se aprobó la *Carta Iberoamericana de* gobierno abierto (2016), que considera como pilares del mismo: la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la colaboración y la innovación. Dicha carta además considera como espíritu central del gobierno abierto el fortalecimiento de la democracia y la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, así como la formulación y la evaluación de políticas públicas. Retos a todas luces de enorme trascendencia, y también dificultad.

¿Qué se ha hecho hasta la fecha en materia de *gobierno abierto* especialmente en nuestra región? A lo largo de los escritos presentados a continuación se revelan diversos estudios, así como las principales dificultades teóricas y prácticas encontradas en el camino. La primera, relativa a la filosofía misma del gobierno abierto. Diversos informes señalan que pese a lo avanzado hasta la fecha –en especial respecto del mayor

grado de compromiso asumido con relación a los objetivos, planes y programas que los diversos estados latinoamericanos acuerdan en el seno de la Alianza para el Gobierno Abierto– queda por pensar a fondo el tema vinculado a la pregunta sobre cuáles son los diseños institucionales que las políticas de gobierno abierto presuponen. De fondo está la tendencia a reducir el gobierno abierto al gobierno electrónico con todo lo que esto implica. La simple tecnología no abre los gobiernos, como se explora en esta obra. Un auténtico *gobierno abierto* supone un cambio en las creencias, en las suposiciones básicas con las que se hace política y una decidida apuesta por dar cuenta de la multidimensionalidad que está comprometida en el fenómeno de la gestión pública en nuestras sociedades complejas. Por esto nos parece de relevancia que la reflexión ética, en la mirada poliédrica que presentamos, se detenga, en las aristas del derecho, de la comunicación política, de la ciencia política y de las ciencias de la administración pública, con el propósito de obtener mayor comprensión en el debate sobre cómo potenciar los programas de gobierno abierto y que los mismos deriven en auténticas y efectivas prácticas de apertura del gobierno.

Podríamos ir por muchos conceptos en esta dirección. Hoy nuestros políticos más aventajados hablan de gobernanza colaborativa, gestión relacional, participación, etcétera, pero tras estos términos muchas veces hay una reducción considerable de la multiplicidad de elementos significativos involucrados. Complejizar la mirada sobre el fenómeno ha sido la intención fundamental de esta obra. Una mirada que es enriquecida desde una multiplicidad de perspectivas, pero también desde el análisis de prácticas concretas relacionadas con el gobierno abierto.

La modernidad, como es bien sabido, cristalizó la separación entre ética y política. Separación que puede dar pie

a temáticas no tan sustentables, al menos para los retos que el siglo XXI nos presenta. Los juegos de la doble moral que emergen cuando relegamos la ética a la cavidad de la conciencia –no permitiéndole asomar al espacio público y deliberativo–, la ilusión de una esfera íntima impermeable a la política, la invisibilización de las problemáticas éticas que están presentes en la decisión política y su gestión, etcétera, son algunos ejemplos. Parafraseando a cierto filósofo podríamos decir que, sin ir más lejos, el tipo de gobierno abierto que se tenga depende del tipo de sociedad y Estado abiertos que se quieran tener. Todo lo que nos incita de inmediato a considerar que poner en marcha un gobierno abierto no es una cuestión simplemente técnica, sino que exige rebasar el ámbito de la tecnocracia para regresar al de la auténtica política. Porque una política auténtica, y esto podríamos sondearlo con diversos autores, tiene que ver colateral o directamente con asuntos éticos. La tensión entre ética y política nos permite leer la realidad a la luz del *deber ser* al que aspiramos, pero también se presenta como una ocasión para generar espacios reflexivos que induzcan un modo de *hacer política* que presuponga, a su tiempo, la búsqueda del bien o interés común, la construcción de justicia y equidad, etcétera.

En esta obra encontrará el lector perspectivas teóricas variadas, como variados son los autores y su formación. Pese a que el vocabulario teórico debe ser específico y, hasta cierto punto, técnico, los autores emplean un lenguaje sencillo y accesible, sin perder, por ello, rigor conceptual. Quien lea la obra desde la óptica práctica, por ejemplo desde la óptica de quien está en la gestión pública, encontrará herramientas conceptuales valiosas y estudios de casos concretos que le permitirán arrojar luz sobre las herramientas que ha de usar –o que sin saber conscientemente usa– en su trabajo. Conocer qué se ha hecho o está haciendo, así como qué se puede llegar

a hacer. Comprender los límites de los planes y programas de gobierno abierto tal como existen y qué exploraciones metodológicas, conceptuales y teóricas en general pueden desarrollarse para ensanchar los límites de su comprensión. Por su parte, aquel lector que se asome desde el terreno más académico, encontrará una revisión actualizada de los principales elementos involucrados en el gobierno abierto, así como la presentación de marcos teóricos y metodológicos novedosos al efecto del estudio del tema.

La obra se divide en dos partes. La primera aborda elementos conceptuales, análisis de principios y prácticas concretas de gobierno abierto. Una segunda parte se adentra en la consideración de las bases filosóficas, éticas y de diseño político que subyacen al mismo. Aun con la diversidad de enfoques y perspectivas existe un claro hilo conductor: cómo esbozar conceptos y prácticas encaminados a concretizar un pleno gobierno abierto.

Carina Marques Bertinatti presenta un análisis del concepto de gobierno abierto, así como las confusiones a las que suele verse sometido. Explora la temática en los principales documentos que existen al respecto y realiza un minucioso análisis de las recomendaciones de diversos expertos para acometer planes de acción realistas y efectivos. Concluye poniendo énfasis en la participación, en la deliberación gubernativa, involucrando del modo más amplio y profundo a la ciudadanía en sus diversas modulaciones. Sobre la base del cultivo de la confianza es más sencillo que emerjan planes sólidos y con posibilidad de éxito. El reto está en los cambios que esta nueva "tecnología" de gobernar supone: culturales, en los procesos, en la organización y en las formas de relación, por citar los más relevantes.

En el trabajo de Alejandro Álvarez Nobell se destacan varias y sólidas argumentaciones cuyo principal hito es señalar, en sintonía con el resto de autores, que la tecnología no es determinante de la apertura gubernamental. De hecho es importante superar las visiones reduccionistas que suponen que con elementos técnicos se produce desarrollo y con este se profundiza la democracia. Es importante no tornar en "fetiches" las prácticas sociales y comprender que una auténtica participación exige la democratización informativa, lo que conlleva sus requerimientos institucionales, pero también culturales. Alejandro señala que las TIC remiten a una doble condición de posibilidad para su apropiación: por un lado, la apropiación del objeto (conocimientos, reflexiones, gestión de TIC, etcétera); por otro, apropiación de significados (educación, visión colectiva de la interacción objeto tecnológico-sujeto, interconexión, etcétera). Entre las múltiples exploraciones que este trabajo realiza se hace énfasis en la necesidad de un mayor esfuerzo en esta dimensión simbólica y en el diseño institucional que exige profundizar los elementos de participación.

Manuel Villoria Mendieta constata que una democracia de calidad es una democracia con fuertes controles, pero sobre todo una democracia que cultiva opciones éticas, pues exige que el poder mismo renuncie a su discrecionalidad. Tenemos así por un lado la necesidad de órganos de control que funcionen de modo estandarizado, pero los mismos requieren sistemas organizacionales que refuercen la integridad, para lo cual la ética con sus herramientas (códigos, auditorías, comités, etcétera) deviene central. Los estudios empíricos muestran con claridad que la variable con mayor correlación con la democracia es la que demanda el control y sanción de la corrupción. Y esta a su vez correlaciona con la de eficacia del gobierno, que se plasma en elementos como el mérito, la independencia y la honestidad. Un marco organizativo de integridad remite al cultivo de la ética, tanto en el marco interno

como en el marco externo. El camino es complejo porque todo cambio institucional exige inevitablemente un cambio en los equilibrios de poder, y el contexto nos permite atisbar que los poderes no suelen renunciar fácilmente a su posición, siendo usuales fenómenos como el clientelismo o la captura política. Aquí resulta de principal importancia una sociedad civil dinámica, acompañada de un diseño institucional que parta del conocimiento detallado del entorno.

Tomando un elemento central del gobierno abierto, como es el relacionado con el acceso a la información pública, Alfonso Buteler realiza un detallado análisis normativo del caso argentino. Tras explorar las bases en el Derecho Internacional, las bases constitucionales y la legislación argentina al respecto, se adentra en temas centrales como los límites del derecho a la información o el objeto de acceso a la información mediante el comentario de jurisprudencia de la Corte Suprema. Resulta central en su trabajo la aproximación que realiza a los principios que están involucrados en el derecho a la información. Además de los comunes con el Derecho Administrativo, otros específicos como: congruencia, completitud, adecuación, gratuidad, oportunidad, veracidad, igualdad, flexibilidad, máxima divulgación, etcétera.

En su trabajo, Marcelo Bernal y María Florencia Belanti plasman los resultados de un trabajo de investigación desarrollado durante el 2017 en la Provincia de Córdoba. Apelando al abordaje desde las capacidades estatales analizaron las políticas de transparencia, así como el entramado normativo, técnico e institucional que las sustenta, en los once municipios más importantes de la provincia. Se trata de municipios que cubren el cincuenta y ocho por ciento del total de la población. Consideran los autores que la transparencia es un pilar fundamental para generar democracias más plenas que se cimenten sobre la proximidad con la ciudadanía. Desde el

punto de vista normativo se avanzó mucho en el combate a la corrupción. Las políticas de transparencia, incentivadas con las recientes normativas sobre derecho a la información – más trabajada la información como derecho que como obligación, señalan los autores- han ayudado mucho. En su análisis, Bernal y Belanti, tomaron en cuenta dos ejes fundamentales en la valoración de las capacidades institucionales respecto a las políticas de transparencia: la incorporación de normas, políticas e instrumentos de transparencia (declaraciones juradas, políticas de gobierno abierto, portales de transparencia, etcétera), por un lado; y la presencia/ausencia de normas, políticas e instrumentos de acceso a la información pública (normativas provinciales y locales, oficina de acceso a la información pública, procedimientos administrativos eficaces) por otro lado. En base a estos ejes de análisis realizan un diagnóstico tanto de la situación en la provincia de Córdoba como en varios de sus municipios. Nos quedamos con el optimismo crítico que destilan los autores: se ha avanzado mucho y sigue haciéndose, pero hay elementos de infraestructura institucional, procesos más claros, entre otras cuestiones, que hay que profundizar. En otros términos, no basta con la dimensión normativa. Es también necesario que las leyes y cambios *encarnen en la práctica de los funcionarios y ciudadanos.*

Si las prácticas de transparencia son fundamentales en cualquier ámbito de gobierno, no lo son menos en lo relativo al control de la obra pública, una de las fuentes principales de la corrupción como es bien sabido. Brenda Austin y Daniel Sosa González estudian el caso argentino, apostando por desarrollar una propuesta que haría compatible un sistema de contrataciones de obra pública con los principios del gobierno abierto. Los autores señalan que pese a los avances normativos e institucionales subsisten "bolsones de poder" en torno a procedimientos de contratación y compras, deficitarios sis-

temas de control, licitaciones a medida, escaso control sobre ejecución, entre otros. Romper con un entramado de corrupción estructural supone compromiso ético. Un compromiso que ha de plasmarse en un diseño normativo e institucional. En su trabajo se realiza un minucioso análisis de la situación actual, a la vez que destaca su propuesta constructiva consistente en articular iniciativas para modificar la Ley de Obra Pública sobre la base de tres ejes: publicidad (transparencia en el proceso licitatorio, tiempos oportunos, plataforma electrónica dinámica); participación y colaboración. Una participación que no solo se reduzca a la licitación y adjudicación, sino que también esté presente en el análisis, planificación, diseño, ejecución y evaluación de resultados. Al efecto, piensan los autores varias herramientas: confección abierta de pliegos; audiencias públicas; denuncia y legitimación procesal activa; participación ciudadana en los órganos de control. Por lo que respecta a la colaboración señalan elementos de interés, entre otros, el despliegue de pactos de integridad y el desarrollo de espacios de monitoreo como el Observatorio Ciudadano de Obra Pública.

La transparencia y la participación son esenciales en todo proceso de control al gobierno, pero también en todo lo que la sociedad puede aportar al mismo, como expondrán los siguientes autores. Todo control remite a un proceso de evaluación. La evaluación resulta así esencial para las tareas de control y para toda iniciativa destinada a generar valor público. José Manuel Canales Aliende explora en su trabajo el sentido de una evaluación integral. Una evaluación que no se entiende como un elemento de castigo, sino como una herramienta de mejora de la gobernanza. La evaluación ha de ser entendida de modo integral u holístico, señala el autor, contando con el papel de las instituciones (y elaborando adecuados planes de cambio organizacional), repensando los modelos de liderazgo político, la cultura político-administrativa, la educación cívica y el rol de los medios de comunicación, entre otras dimensiones. Una evaluación bien acometida se convierte en un instrumento central para un buen gobierno, pues este ha de ser trasparente, receptivo, ejemplar, participativo, responsable. La evaluación y sus diversas finalidades –deontológica, de aprendizaje, gerencial y decisional– contribuye a la consolidación de la democracia. En todo proceso de gobierno abierto la rendición de cuentas es esencial. Solo tras una evaluación adecuada cabe una auténtica rendición de cuentas. Toda vez que esta se produzca estará más claro y legitimado el proceso consistente en discernir responsabilidades.

Gema Pastor Albaladejo desarrolla el alcance del principio de la colaboración. Señala cómo en las consideraciones sobre gobierno abierto de la OCDE de comienzos de siglo no se abordaba este principio. El mismo irrumpe con el *Memorándum de transparencia y gobierno abierto* de Obama. Pueden considerarse dos grandes modulaciones de este principio. Por un lado una visión neogerencial, ya presente en la Nueva Gestión Pública, centrada en la colaboración público-privada, más resultadista. Por otro, una visión desde las teorías neopúblicas, más centrada en la democratización y la multidimensionalidad de la creación de valor público. Esta segunda modulación es lo que la autora vincula a la "colaboración abierta". Para que se despliegue este tipo de colaboración se precisan una serie de factores estratégicos: voluntad política, visión democrática, liderazgo, estrategia, planificación de recursos, comunicación, transparencia, rendición de cuentas, metodologías y técnicas innovadoras y adecuados sistemas de evaluación y seguimiento.

En la segunda parte de esta obra se plasman una serie de reflexiones sobre el sentido más general que puede presuponerse en las reflexiones desplegadas en la primera parte.

La inicia el trabajo de Jaime Rodríguez Alba, considerando las exigencias institucionales, sociales y políticas para un gobierno abierto y una administración relacional. El gobierno abierto exige disposición de los gobiernos a la apertura, pero también disposición de la ciudadanía a la participación. Contribuir en la producción de compromisos cívicos y desarrollar las instituciones de un Estado abierto son temas centrales. Lo mismo podemos decir respecto a la administración relacional. La misma exige el cultivo de nuevas competencias por parte de los responsables de la gestión pública, el diseño de un estado relacional y apostar por comprometer a la ciudadanía con los deberes del espacio público. Por esto es de vital importancia para efectivizar un gobierno abierto y una administración relacional apostar por un despliegue de competencias profesionales y ciudadanas adecuado. En el trabajo se exponen las competencias –especialmente éticas– que se pueden considerar como centrales al respecto. El gobierno abierto y la administración relacional han de estar a la altura de la gestión del conflicto y la controversia que nuestras sociedades complejas y plurales comportan. Se aborda entre otras la centralidad de la competencia de juicio moral, y su plasmación en la edificación de una ciudadanía democrática.

José María Hernández Losada considera la temática del gobierno abierto como un complemento necesario al debate sobre la corrupción, que una vez más, tristemente, está de actualidad en la región. El punto de partida es la paradoja de la crítica que señaló en su día Koselleck, el hecho de que la función de la crítica, siendo esencial para la concepción ilustrada de la política, repercute directamente en la percepción de su fracaso, en la crisis de la democracia liberal. Los debates sobre la corrupción tienden a reproducir esta paradoja. Por ello el debate sobre la corrupción debería integrarse en una estrategia más ambiciosa como la que plantea el debate sobre el gobierno abierto y la democracia. En ambos casos se presupone una ética pública, en el entendido de que esta no puede ser la ética que considera que existe una respuesta para cada dilema moral, sino la ética que considera irrenunciable la tensión entre ética y política. En el texto se utiliza la tradición neoestoica y la figura del humanista Justo Lipsio para explicar en qué consiste esta noción.

El desarrollo de competencias éticas dirime también la central cuestión de conocer la naturaleza de los dilemas morales. A lo largo de los trabajos presentes se aprecia que si algo ha de quedar claro en la tarea de abrir gobiernos es que toda apertura supone considerar y gestionar los conflictos. El trabajo de Guillermo Lariguet tipifica los problemas conceptuales que, al respecto, suscitan los dilemas. Resulta importante reconocer que aunque todo dilema es un conflicto, no todo conflicto es un dilema. En los dilemas hay siempre un sacrificio o pérdida. En su trabajo Lariguet expone problemáticas como la incomensurabilidad, los dilemas de empate, así como el alcance de diversas pretensiones o "métodos" diseñados para enfrentarse con dilemas. El autor examina posturas hiperracionalistas que suponen que los dilemas se resuelven –siempre–mediante la jerarquización valorativa, así como posturas como las asociadas con la imparcialidad del azar (echar la moneda en la solución al conflicto). Asimismo, Lariguet pasa revista a la idea según la cual los dilemas son cuestión más que de creencias, de deseos enfrentados. Las distinciones propuestas por el autor pueden ser de utilidad para examinar los conflictos concretos que las éticas aplicadas estudian. En términos de filosofía política, el trasfondo de la contribución se centra en la idea de que nuestras sociedades, al ser plurales, son fuente de conflicto. Admitir este hecho puede ser una recomendable lección de humildad.

Emilio Graglia trabaja sobre el argumento de base de muchos de los trabajos aquí presentados: la apertura de los gobiernos depende de las políticas, no de las tecnologías. Un gobierno abierto es un gobierno que apunta hacia el bien común, considerado en sus índices básicos la búsqueda de un desarrollo integral de las personas y la defensa de los más desfavorecidos. Tres son sus exigencias básicas: la planificación de la acción, el Estado como responsable principal y la sociedad como partícipe necesaria. Para Lariguet la apertura de los gobiernos remite a cuatro condiciones básicas: la representatividad, la rendición de cuentas (ambas dimensiones relativas a las instituciones de gobierno), la receptividad y la legitimidad (relativas estas dos últimas a los procesos de gobernar). La crisis de legitimidad de los partidos políticos y cierta desafección ciudadana respecto a las democracias, parecen generar una paradoja: un mayor cuestionamiento de la democracia, antes que desalentar motiva la profundización de las instituciones y procesos democráticos. La representatividad deviene así una condición fundamental. Por lo que respecta a la rendición de cuentas, erigir a los ciudadanos en mandatarios supone también rediseñar los mecanismos de participación y control. Los mismos han de caracterizarse por su independencia. La receptividad es condición fundamental: los gobiernos han de responder, mediante políticas públicas, a las demandas y necesidades ciudadanas. Finalmente, la legitimidad es considerada por el autor como una condición en estrecho vínculo con las percepciones ciudadanas, tanto en su vertiente de legitimidad de origen como en la de desempeño. Sin estas cuatro condiciones cualquier plan de gobierno abierto acaba convirtiéndose en una suerte de demagogia que puede, paradójicamente, atentar contra sus propias bases.

A la luz de experiencias mexicanas, el trabajo de Oscar Diego Bautista explora la circunstancia en la que la vindicación del gobierno abierto acaba resultando, cuando se hace sin ética, en una suerte de tapadera para actos antiéticos. En su exposición avala las argumentaciones generales de la obra, primero al insistir en la necesaria diferenciación entre gobierno abierto y gobierno electrónico. Segundo, al señalar cómo la transparencia y la rendición de cuentas son condiciones para un buen gobierno, según se considera ya desde los clásicos griegos mismos. Para este autor dos son los pilares básicos de una ética orientada a la apertura gubernamental: la cristalización de una cultura de transparencia y una ciudadanía madura. Una cultura de transparencia exige una filosofía del servicio público en la que el principio rector de la acción sea la orientación al bien interno y el conocimiento de los fines del gobierno. Tal cultura remite a valores como, por ejemplo, la amabilidad, la cooperación, la generosidad, el compromiso, el profesionalismo, la tolerancia, la imparcialidad, la diligencia y la veracidad. Por su parte una ciudadanía puede considerarse madura cuando es participativa, posee sentido de identidad cívica, es libre e informada. La ignorancia –muchas veces tolerada por la propia ciudadanía cuando no alcanza madurez– es fuente de servidumbre. Así como de muchos antivalores que dificultan la tarea de un gobierno abierto.

Con el trabajo de Txetxu Ausín concluye la presente obra. Nos recuerda Txetxu que la gobernanza, tan en boga en nuestros discursos políticos actuales, comporta una reconexión entre la ética y la política. La ética pública aporta instrumentos variados (declaraciones, acuerdos directivos, entidades de monitorización, formación, códigos de ética y buenas prácticas, etcétera) a una gestión pública que posea rasgos de gobernanza. Los códigos de ética son un instrumento privilegiado al efecto. Proveen estándares de conducta, orientan hacia el profesionalismo y los bienes internos, buscan incidir en el *ethos* más que meramente regular conductas,

generan confianza y capital social y otras virtudes para una buena gobernanza. Ausín les atribuye funciones de conciencia y reflexividad, pedagógicas, de prevención y protección mediante autorregulación y de ejemplaridad. Pero hay que, como señala el autor, "tomárselos en serio". Por esto señala una serie de elementos que inciden en su efectividad: la flexibilidad (documento abierto), la adhesión (sencillez y transparencia), canales que protejan denunciantes, monitorización y difusión. El trabajo expone el caso exitoso del Código Ético de conducta para Altos Cargos de la Administración Pública del País Vasco, en cuyo proceso él mismo ha intervenido. Tomarse en serio los códigos de ética exige satisfacer los requisitos mínimos para su implementación. Solo así emergen, sobre el caldo de cultivo de una gobernanza abierta, la confianza y la legitimidad.

No queremos concluir este resumen de los trabajos sin una nota de reflexión final. Creemos que un aspecto que atraviesa esta obra es de carácter filosófico-ético. Este aspecto comporta un elemento de interpelación crítica. Antes de hacer uso de términos como gobierno abierto, o gestión transparente, fortalecimiento democrático, etcétera, es preciso dejar a un lado la ingenuidad. Las ideas-fuerza que rodean al término "gobierno abierto" no son, en realidad, nuevas. Forman parte de la evolución del concepto de democracia mismo. Y, en ciertos casos, se pueden emplear con carga ideológica o carga emotiva. Llegar a esta conclusión, solamente puede hacerse desde la crítica de los conceptos. Esto no requiere eliminar los términos del discurso. Más bien, antes de apropiárnoslos, necesitamos revisarlos críticamente. Y para ello, la ética política, como disciplina teórica maestra, es una buena guía.

PARTE I:
EL GOBIERNO ABIERTO, PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS

GOBIERNO ABIERTO: CONCEPTUALIZACIÓN Y FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

*Carina Marques Bertinatti**

Introducción

En los últimos años, resulta evidente que los problemas públicos y las demandas ciudadanas han venido aumentando en cantidad, diversidad y complejidad. Esta tendencia, sumada al avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs), están requiriendo un cambio necesario en el modo de gobernar por parte de las administraciones públicas como así también el desarrollo y fortalecimiento de determinadas competencias y habilidades de los decisores y agentes públicos, que permitan alcanzar nuevas formas de relacionamiento entre Estado, sociedad y mercado.

En este escenario, el gobierno deja de ser omnipotente y asume cada vez más que ya no puede solo, sino que necesita abrirse al resto de los sectores para lograr propuestas superadoras sobre la base de la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación, la colaboración y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías.

Ya sea por necesidad o mejor aún por firme convicción, es innegable el avance reciente del gobierno abierto en administraciones públicas de diversos países incluyendo a Latinoamérica, dejando de ser aparentemente una "moda" como se

* *Universidad Siglo 21*

cuestionaba en sus inicios, para convertirse en un modelo de gobernanza que busca repensar la relación entre el gobierno y la sociedad con el objeto de contribuir al fortalecimiento democrático, y en donde la gobernanza se refiere al "conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos, de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido" (Aguilar Villanueva, 2011: 6).

Gobierno abierto: una aproximación conceptual

Para comenzar, intentaremos aproximarnos al concepto de gobierno abierto en los términos conocidos hasta el momento.

¿Está cerrado el concepto de gobierno abierto?

A partir de un recorrido por diferentes fuentes y autores, pareciera que este concepto no está aún del todo cerrado. Existe una importante proliferación de definiciones aplicables que lo vinculan, entre otros, a: mecanismos y estrategias, plataforma de trabajo colectivo, estrategia de actuación, medio o instrumento, modelo relacional o de interacción, modelo organizativo, nueva forma de gobernar, nuevo paradigma de gobernanza, entre otros (Cruz Rubio, 2015; Ramírez Alujas y Dassen; 2012); Ramírez Alujas, 2015; Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del CLAD, 2016).

Al respecto, Marques Bertinatti menciona que:

> En un interesante artículo, Cruz Rubio (2015) revisa, clasifica y analiza las diferentes definiciones existentes de gobierno abierto, en las que pone de relieve la ausencia de una consolidación conceptual, al menos por el momento. Más precisamente, en su investigación surgen dos grandes grupos de conceptos: por un lado, un primer grupo formado por aquellas definiciones que interpretan el gobierno abierto como un modelo relacional y un paradigma de gobernanza y, por otro lado, un segundo grupo integrado por definiciones instrumentales, que lo conciben como un medio o un modo o una estrategia de actuación. Para el primer grupo, las expresiones más frecuentes consisten en definir al gobierno abierto como un tipo emergente de organización, un nuevo paradigma, un modelo organizativo y un modo de interacción sociopolítica; por su parte, en el segundo grupo, los términos que se reiteran en el concepto de gobierno abierto apuntan a definirlo como un modo de actuación, una estrategia innovadora y un medio o instrumento. Como resultado del análisis conceptual comparado, Cruz Rubio concluye que "...resulta evidente pensar que una definición de gobierno abierto debería considerar el gobierno abierto tanto como un nuevo paradigma relacional-modo de gobernanza (qué) como una nueva estrategia o modo de actuación (cómo)" (Cruz Rubio, 2015, p. 51). Otros autores, mencionados por Cruz Rubio, incorporan elementos muy interesantes a la definición de gobierno abierto: el protagonismo de una cultura de la comunicación y la creatividad dentro y fuera de la función pública (Gutiérrez Rubí, 2011), la presencia de un gobierno más dialogante y que propicia un mayor equilibrio entre el gobierno y los ciudadanos (Ortiz de Zárate, 2014) y la necesidad de garantizar que los servicios públicos sean administrados y operados de manera eficaz y abiertos al escrutinio público y la supervisión de los ciudadanos. Es necesario que estos ciudadanos, a su vez, colaboren con el gobierno, el mercado y los demás sectores de la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos (Cabo, 2013) (Marques Bertinatti, 2016:5).

De acuerdo a algunos de los diferentes autores consultados, gobierno abierto es:

- "... un renovado paradigma de reforma del Estado y modernización de la administración pública a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público" (Ramírez Alujas y Dassen, 2012:1).
- "... una plataforma de trabajo colectivo desde, para y a través de las posibilidades de colaborar que tienen las personas, sean estas autoridades, directivos o funcionarios públicos, o representantes de organismos de la sociedad civil, la academia o el sector privado" (Ramírez Alujas, 2015:171).
- "... una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que –basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el *open data* y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público" (Cruz Rubio, 2015:51).
- "... el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo" (CLAD, 2016:5).

En nuestra opinión, más allá de la orientación más instrumental o estratégica que pueda tener el concepto de gobierno abierto según la propuesta de cada autor, la tendencia es a relacionarlo con un nuevo modelo de administración pública basado en la gobernanza abierta y colaborativa que cambia, en función de determinados principios rectores, la relación pre existente entre el gobierno y la ciudadanía.

Gobierno electrónico y gobierno abierto: ¿parientes cercanos o lejanos?

Otra cuestión que suele vincularse al debate conceptual del gobierno abierto es su grado de similitud o de "parentesco" con el gobierno electrónico, atento a la vinculación que ambos tienen con las TICs. En este punto, también encontramos diferentes posturas: algunos consideran que el gobierno abierto es una evolución del gobierno electrónico ("parientes cercanos") mientras que otros asumen una postura más radical indicando que definitivamente "no son lo mismo" si bien están emparentados por el uso de las nuevas tecnologías ("parientes lejanos").

De nuestra parte, adherimos a la postura de Cruz Rubio que afirma lo siguiente:

> El gobierno electrónico es la aplicación de la tecnología para mejorar las capacidades de comunicación y lograr con ello gobiernos más eficientes. Pero el uso del concepto de gobierno electrónico no implica un cambio en los valores ni en los principios que rigen el desempeño del sector público, sino que fundamentalmente destaca el uso de las tecnologías con la finalidad de elevar el rendimiento, la eficiencia y eficacia de los procesos gubernamentales y la prestación de los servicios públicos (Op. Cit.: 40).

En línea con lo anterior, Naser y Ramírez Alujas también consideran que gobierno electrónico es diferente a gobierno abierto, toda vez que el primero implica un enfoque de una sola vía que va desde los gobiernos hacia y para el ciudadano y que se basa fundamentalmente en la oferta de información, trámites y servicios en línea. Por el contrario, el gobierno abierto requiere el tránsito hacia un enfoque de múltiples vías que pueda ofrecer servicios desde las necesidades de los ciudadanos y las empresas y donde el gobierno sea capaz de abrirse para construir colaborativamente, desde la misma oferta de los servicios hasta las políticas públicas, la toma de decisiones y la resolución de problemas (Cfr. Naser y Ramírez Alujas, 2014).

Del gobierno abierto al Estado abierto

En la actualidad, el término gobierno abierto está reemplazándose gradualmente por el de Estado abierto para indicar que esta estrategia puede aplicarse a todos los poderes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y a los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

Lo anterior invita a extender este nuevo paradigma más allá del poder ejecutivo hacia diferentes ámbitos como el legislativo ("Parlamento abierto"; "Legislatura abierta") y el judicial ("Justicia abierta). Asimismo, este modelo de gobernanza deja de ser exclusividad del nivel nacional para ampliar su alcance a los niveles subnacionales y locales.

Asimismo, los gobiernos locales cobran especial importancia en la implementación de estrategias de gobierno abierto dada su mayor proximidad y cercanía con los ciudadanos, lo cual haría suponer una mayor efectividad al momento de implementar mecanismos de participación exitosa. En ese sentido, "...son los gobiernos municipales los que realmente pueden enriquecer y acercar el tema del gobierno abierto a los ciudadanos y lograr cierta apropiación cívica en la población"

(Ramírez Alujas, Op. Cit.:181) toda vez que los vecinos están más cerca territorialmente y son generalmente más proactivos a plantear y colaborar en temas de agenda que los preocupan en sus vidas cotidianas.

En cualquier caso, se trata de un desafío ambicioso: el de la construcción de un modelo de gobernanza abierta y colaborativa para, con y a través de los ciudadanos (Ramírez Alujas, 2012).

Origen del gobierno abierto

Con respecto al origen del gobierno abierto, y más allá de los antecedentes previos que puedan referenciarse[1], es indiscutido que este modelo de gobernanza vuelve a ocupar el centro de la escena en los temas de la administración pública a partir del memorándum del Gobierno de EE.UU., *Transparency and Open Government* del año 2009, del presidente Barack Obama. Se trata de un documento por el cual el por entonces presidente de dicho país, compromete a toda su administración a garantizar un nivel de apertura del gobierno sin precedentes, para fortalecer la democracia y promover la eficiencia y eficacia del gobierno, explicitando además que este debe ser transparente, participativo y colaborativo.

Sin desmedro de este puntapié inicial, vale la pena ahondar sobre cuáles han sido los factores que pueden haber contribuido al resurgimiento del gobierno abierto. Para Sánchez Trigueros los antecedentes, que se remontan desde

1 A modo de ejemplo, los autores Maríñez Navarro y Valenzuela Mendoza (2013) sugieren como antecedente un artículo de Wallace Parks de 1957 llamado "The open goverment principle" orientado a un gobierno que abre sus ventanas y se somete al escrutinio público, desterrando la opacidad y el secreto público gubernamental.

1766 hasta la actualidad, son "el acceso de los ciudadanos a la información pública, la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), la reutilización de la información pública y la colaboración con la sociedad" (Sánchez Trigueros, 2015:71).

En términos similares, Cruz Rubio (Cfr. Op. Cit.) señala que el origen del gobierno abierto está vinculado principalmente con los avances tecnológicos, la aparición de la web 2.0, la mayor conectividad y el creciente empoderamiento ciudadano de las plataformas tecnológicas de la comunicación por un lado, y a las demandas en ascenso de *accountability* (rendición de cuentas) y de participación por parte de la ciudadanía, al surgimiento de nuevos movimientos sociales, la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza colaborativa y de redes en la gestión de asuntos públicos por el otro. Por su parte, Ramírez Alujas menciona la presencia de la corrupción, las inequidades estructurales y la opacidad en el manejo de los asuntos públicos, como factores relevantes de gran sensibilidad en la ciudadanía que contribuyen a la necesidad de abordar una estrategia de gobierno abierto.

En definitiva, los factores que estarían explicando el origen del gobierno abierto podrían resumirse en los avances tecnológicos (especialmente los vinculados a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación); las deficiencias y malas prácticas en el sector público (entre ellas la opacidad de los gobiernos, el secretismo y la corrupción); y el aumento de la complejidad de los problemas públicos con el consiguiente incremento de nuevas demandas sociales por parte de ciudadanos cada vez más informados, más exigentes y que demandan mayor *accountability*.

Principios del gobierno abierto

Contrariamente a la diversidad conceptual mencionada previamente respecto del gobierno abierto, aparece un mayor el consenso respecto de cuáles son sus principios, pilares fundamentales o ejes rectores.

Estos principios pueden tener algunas variantes según la fuente que se consulte. A continuación seleccionamos cuatro de ellas, de referencia internacional, que se presentan de modo comparado (ver tabla 1). Se trata de: el Memorándum Obama (2009); la Alianza para el Gobierno Abierto (2011); el *Open Government Standards* (2013); y la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del CLAD (2016).

Marques Bertinatti (Cfr. Op. Cit.) menciona que:

Según el memorándum de Obama, los tres principios del gobierno abierto son:

Transparencia: el gobierno proporciona información de lo que hará, lo que está haciendo y lo que hizo, como modo de rendir cuentas de manera permanente y someterse al control social ciudadano.

Participación: el gobierno facilita pero también promueve el derecho a participar de los ciudadanos en el diagnóstico de los problemas y también en la formulación de políticas públicas tendientes a resolverlos. Se trata de aumentar el protagonismo e involucramiento de la ciudadanía.

Colaboración: el gobierno deja de lado su postura monopólica, solicita y promueve la colaboración de los diferentes sectores, coordinando esfuerzos y co-responsabilizando a los distintos actores.

Por su parte, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)[2], propone cuatro pilares o valores fundamentales:

2 La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), más conocida por sus siglas en inglés OGP (*Open Government Partnership*), "es una iniciativa multilateral

Transparencia: el gobierno proporciona información sobre actividades y decisiones gubernamentales de acuerdo con los estándares de datos abiertos.

Participación ciudadana: el gobierno fomenta y propicia el debate con los ciudadanos para el desarrollo de una gobernanza más responsiva, innovadora y efectiva.

Rendición de cuentas: el gobierno rinde cuentas de su accionar de acuerdo con la normativa vigente, pero también de cara a los resultados e impacto que logra en beneficio de los ciudadanos, haciéndose responsable de las consecuencias de sus acciones u omisiones.

Tecnología e innovación: el gobierno promueve el acceso abierto a la tecnología y la democratización de su utilización por parte de todos los ciudadanos.

Si se comparan ambos enfoques, y de acuerdo con Cruz Rubio, es posible pensar que, en realidad, apuntan a identificar los mismos principios para el gobierno abierto, ya que la rendición de cuentas está presente en el memorándum dentro del eje de transparencia. Por su parte, la tecnología y la innovación son más bien un principio herramental o un medio para cumplir los otros principios y, por tanto, están implícitos también en la definición seminal de Obama y la colaboración está presente en la versión del AGA en el valor de participación ciudadana.

voluntaria que fue lanzada en septiembre de 2011" (Alujas, 2015: 171).
Se trata de una organización que reúne a gobiernos de diferentes países y diversas organizaciones de la sociedad civil, para que puedan trabajar colaborativamente en la apertura de los gobiernos nacionales. Sus órganos de gobierno tienen representación tanto de los gobiernos como de la sociedad civil. Su misión es proveer una plataforma internacional que busca promover la transparencia de los gobiernos, que rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta con el objetivo final de contribuir a la mejora de la calidad de los gobiernos y de los servicios públicos que ellos producen.

Para la iniciativa de *Open Government Standards* (2013)[3], y compartiendo en general la lectura con los enfoques anteriores, los principios de gobierno abierto son tres:

> **Transparencia**: supone que la información sobre las actividades de los organismos públicos debe crearse y estar disponible para el público, de manera oportuna y en formato de datos abiertos, sin limitaciones para su reutilización. Se refiere tanto a la información que proactivamente debieran publicar las instituciones públicas, como también aquella que surge de la demanda de los ciudadanos. También debe incluir a los entes privados relacionados con el Estado.
> **Participación ciudadana**: supone que los ciudadanos puedan participar del análisis de alternativas de políticas públicas, así como en las decisiones gubernamentales. Requiere que el gobierno busque movilizar esta participación, fomente el debate, recepte y tenga en cuenta las iniciativas que proponen los ciudadanos.
> **Rendición de cuentas**: supone la existencia de normas legales, reglamentos y mecanismos que orienten el accionar de los funcionarios públicos y vigilen la asignación de los fondos públicos. También incluye

3 En el año 2012, se oficializó un trabajo realizado por la organización *Access Info Europe* en el cual colaboraron expertos, organizaciones de la sociedad civil y otras entidades, con el propósito de producir una guía de estándares de gobierno abierto a la que denominaron *Open Government Standards* (2013). Los estándares sugieren aquellas medidas que debieran llevar adelante los diferentes gobiernos para lograr convertirse en abiertos o al menos, tender gradualmente a ello en un lapso razonable de tiempo. Se trata, entonces, de veintidós pilares que pueden servir de referencia útil a los gobiernos de los diferentes niveles (nacionales, provinciales o municipales) al momento de diseñar iniciativas de gobierno abierto, considerando la situación particular de cada gobierno y el contexto institucional y territorial en cada caso. Dichos estándares sugeridos fueron encolumnados detrás de tres principios, a saber: transparencia, participación y rendición de cuentas.

medidas para reducir el riesgo de corrupción y prevenir potenciales conflictos de intereses (2013: 9-10).

Por último, y en lo que refiere a la cuarta columna de la tabla, la tipología del CLAD (2016) propone cuatro principios, cuyo alcance se menciona a continuación:

> **1. Transparencia y acceso a la información pública**: supone garantizar el derecho a la información de los ciudadanos no solo cuando estos lo demanden sino también de manera proactiva por parte de los gobiernos informando sobre sus actividades, uso de los recursos públicos y resultados obtenidos con base al principio de publicidad activa, de manera que sea información relevante, accesible, oportuna, veraz, comprensible, sencilla y de máxima divulgación. (...) Aquí también resulta conveniente agregar que se brinde la información en formato de datos abiertos (*Open Data*) de manera que puedan ser fácilmente re utilizables por parte de los interesados.
> **2. Participación ciudadana**: supone entender la participación ciudadana como el proceso de construcción social de las políticas públicas pero también aumentando las capacidades ciudadanas en el seguimiento y control de las mismas. También se deberá apuntar al fortalecimiento de mayor igualdad y pluralismo social, reconociendo diferentes niveles de participación: informativo, consultivo, decisorio y de cogestión o coproducción, privilegiando el desarrollo de las formas colaborativas por encima de las consultivas. (...)
> **3. Colaboración e innovación pública y ciudadana**: supone la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo capaces de favorecer la co-creación de iniciativas y servicios públicos, para lo cual se deberá también potenciar la innovación y reconocer las capacidades disponibles de los distintos actores. Se trata de abandonar el rol de receptor pasivo de los ciudadanos para permitirles asumir mayor protagonismo y responsabilidad en la producción de sus propias soluciones a los problemas cuya solución demandan. (...)
> **4. Rendición de cuentas públicas**: supone vincular los sistemas de rendición de cuentas a la idea de responsabilidad pública, para dar cumplimiento al mandato público conferido en democracia, empoderando a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto con herramientas de seguimiento y fiscalización. (CLAD, 2016: 6-7).

Como surge entonces del detalle anterior, aun consultando diferentes fuentes de relevancia internacional en la temática de gobierno abierto, los principios rondan la transparencia y acceso a la información, la participación, la rendición de cuentas, la colaboración, la innovación y el uso intensivo de la tecnología.

Beneficios y oportunidades derivadas del gobierno abierto

La implementación del gobierno abierto como nuevo paradigma de relacionamiento y como marco para gestionar las políticas públicas, conlleva interesantes oportunidades y beneficios.

Siguiendo a Ramírez Alujas (2013) y al CLAD (Op. Cit.) es posible destacar que el gobierno abierto posibilitaría, entre otros:

- asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas, eliminando las barreras que impidan la participación ciudadana y propiciando una mayor simetría de poder entre gobierno y ciudadanía;
- elevar la calidad institucional de los gobiernos;

• elevar los niveles de cumplimiento de las medidas de gobierno, al ser percibidas como legítimas por haber surgido de procesos de participación;

• mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y recursos de los ciudadanos, explotando al máximo la inteligencia colectiva;

• garantizar los mejores resultados (eficacia), al menor costo (eficiencia), a través de la co-creación de políticas públicas con los ciudadanos;

• fomentar la innovación y nuevas actividades económicas que permitan crear valor público, privado y social;

• establecer, restablecer o fortalecer la confianza entre el Estado y la ciudadanía;

• fortalecer la democracia.

En este sentido, Marques Bertinatti (2016:14) afirma que estos beneficios derivados del gobierno abierto aportan gran valor para la ciudadanía, toda vez que posibilitan la disminución de la corrupción, el restablecimiento de la confianza, la mejora en la eficacia y eficiencia en la gestión pública, la distribución más equitativa de las relaciones de poder entre los diferentes actores y el aumento de la calidad democrática.

Plan de acción de gobierno abierto

Una vez conceptualizado el paradigma que propone el gobierno abierto e identificados sus pilares y principios rectores, es necesario transitar de la teoría a la práctica. Esto implica el diseño e implementación de un plan de acción que permita operacionalizar la apertura de la institución que se trate. Por tanto, se definirá a continuación qué se entiende por plan de acción de gobierno abierto y cuáles son algunas

de las recomendaciones preliminares que pueden servir de base para su implementación.

Concepto y características del plan de gobierno abierto

En este contexto, un plan de acción podría entenderse como el correlato en la realidad, a través de un conjunto ordenado de acciones o iniciativas específicas concretas, que debiera tener la decisión de parte de un organismo de enmarcar su gestión en línea con el modelo de gobierno abierto. Dicho plan constituye por tanto una guía, a modo de mapa orientador, para el diseño, implementación, monitoreo, evaluación y mejora de estrategias de gobierno abierto que decida llevar adelante la organización pública o gobierno que se trate.

Este no debiera ser un documento rígido cuyo diseño se realiza por única vez sin posibilidad de ajustes o mejoras posteriores; por el contrario, debería concebirse como un "documento vivo", que pueda actualizarse y mejorarse con la participación de los diferentes actores (Naser y Ramírez Alujas, Op. Cit.) sin que esto implique caer en la falta de claridad, indefinición o imprecisión en su contenido.

Recomendaciones para la formulación de un plan de gobierno abierto

Sin ánimo de generar una receta única ni exhaustiva, resulta relevante realizar algunas sugerencias preliminares que puedan facilitar y conducir a la implementación de un plan de acción de gobierno abierto exitoso. En este sentido, Naser y Ramirez Alujas realizan una serie de recomendaciones para que los gobiernos puedan formular un plan de acción de gobierno abierto y que podrían sintetizarse como sigue:

• **Realizar una preparación previa** a la formulación del plan que consista principalmente en una adecuada concep-

tualización, delimitación, operacionalización y contextualización de la estrategia de gobierno abierto. Más precisamente:

- La *conceptualización* implica definir claramente qué entiende ese país o comunidad por gobierno abierto y cuáles son los pilares fundamentales a los cuales se adhiere para propiciar la apertura en la gestión.
- La *delimitación* requiere establecer explícitamente el alcance de la estrategia de gobierno abierto que se pretende llevar a cabo para que no existan dudas de lo que incluirá y lo que excluirá. Esto permitirá a los involucrados tener claridad sobre lo que deberían y no deberían esperar del plan, evitando generar falsas o sobredimensionadas expectativas.
- La *operacionalización* supone explicitar, enumerar y describir cada una de las iniciativas y acciones concretas que permitirán materializar la estrategia de apertura en un plan definido.
- Por último, la *contextualización* requiere explorar y conocer los casos de éxito en materia de gobierno abierto, y adaptar estas experiencias y sus herramientas al contexto propio y particularidades del país o comunidad en la cual se implementará el plan de acción. Se trata entonces de confeccionar un "traje a medida" que supone la preexistencia de un conocimiento y diagnóstico compartido del contexto en el cual se aplicará dicho plan para que pueda verdaderamente lograr los resultados que se esperan.
- **Planificar y gestionar la comunicación de manera efectiva** durante todo el proceso de diseño, implementación y control del plan de gobierno abierto, con los diferentes grupos de involucrados atendiendo a las necesidades y expectativas de cada uno. Asimismo, el plan debe elaborarse en un lenguaje sencillo para que pueda ser entendido por todos los interesados sin incurrir en exceso de vocabulario técnico o falta de claridad que complique su interpretación. También

deben habilitarse adecuados y suficientes canales de comunicación entre los diferentes actores (funcionarios, agentes públicos, ciudadanos, etcétera) durante todo el proceso, en lo posible aprovechando y haciendo uso eficiente de las nuevas tecnologías.

- **Planificar y accionar de manera estratégica**, lo cual supone distinguir entre objetivos e iniciativas de diferente horizonte temporal que estructuren la estrategia de gobierno abierto. En otras palabras, sugiere la planificación de *mix* óptimo entre iniciativas de largo, mediano y corto plazo que deberá realizar la organización o gobierno dependiendo del contexto. A modo de ejemplo: aquellas iniciativas del plan que requieran reformas profundas institucionales al interior del gobierno y de largo aliento serán, entonces, planificadas y abordadas en un horizonte temporal de mediano o largo plazo, mientras que cuestiones más sensibles y urgentes, como mejorar y transparentar un determinado servicio público, deberían abordarse en el corto plazo. Más allá de esta sugerencia de lograr una combinación equilibrada entre visión de largo plazo y logros más tempranos, es fundamental que las iniciativas del plan sean consistentes y sus plazos de cumplimiento y responsables estén bien identificados y comunicados.
- **Hacer foco tanto en el proceso como en los resultados**, lo que supone prestar atención a los resultados que se pretenden lograr con la implementación del plan (para qué) pero sin descuidar la manera en que se realizará (cómo) considerando los insumos requeridos, las actividades que transformarán esos insumos y las salidas o productos que entregará el proceso.
- **Posicionar la participación en el centro del proceso**, posibilitando, facilitando y promoviendo la participación activa de los diferentes actores antes, durante y después de la implementación del plan. El plan debiera ser co-creado por los

distintos actores involucrados y ser el producto de un proceso de debate participativo, generación de acuerdos y negociaciones que den frutos tangibles. Si el plan de gobierno abierto no se construye participativa y colaborativamente, estamos desde el inicio siendo inconsistentes con lo que predicamos. Tratar de "imponer" un plan de gobierno abierto elaborado de manera cerrada por un conjunto de consultores expertos contratados a tal fin, sin mediar ninguna consulta pública ni participación ciudadana, sería un grave error al momento de implementar una estrategia de esta naturaleza.

- **Generar confianza y apropiación por parte de los actores involucrados durante el proceso**, ya que no basta con la adecuación del marco normativo o reglamentario que indique la apertura, sino que los actores deben advertir un compromiso real de parte de los funcionarios y directivos públicos de adherir al paradigma de gobierno abierto y mostrar hechos y actos que así lo demuestren. Asimismo, se considera que el verdadero éxito de un plan de acción de esta naturaleza se logra cuando los diferentes actores lo toman como propio, es decir, se lo apropian realmente, contribuyendo así a su sostenibilidad y permanencia en el tiempo.

- **Medir y evaluar para poder mejorar**, ya que es indispensable hacer el monitoreo de los avances de las actividades y resultados del plan de acción, tanto durante su implementación como al momento de su finalización. Esto requiere contar con un conjunto de indicadores objetivamente verificables claros y pertinentes y prever desde el comienzo qué métricas se van a considerar para verificar el cumplimiento de los compromisos con los diferentes actores involucrados. Asimismo, los avances y resultados parciales deben compartirse y comunicarse claramente a los involucrados, a modo de transparencia y rendición de cuentas permanente.

En resumen, "un plan de acción de gobierno abierto debe procurar ser comunicado de manera efectiva, estar adaptado al contexto de cada gobierno, ser co-creado participativamente y estar sujeto a medición de sus avances y resultados" (Marques Bertinatti, Op. Cit.:22).

¿Política de apertura o apertura de todas las políticas?

En nuestra mirada, el ideal de la implementación de gobierno abierto para un gobierno o administración pública en particular implicaría su apropiación general y transversal a la totalidad de la gestión y políticas públicas que allí se diseñen y ejecuten. Vale decir, que en lugar de ser concebido como una única política pública o proyecto de apertura en el cual se proponga cierto grado de transparencia y rendición de cuentas, participación y colaboración en determinadas áreas, servicios o políticas específicas, se pretende que el gobierno abierto esté presente al momento de diseñar, implementar y controlar todas las políticas públicas que se lleven a cabo. Esto supondría concebir al gobierno abierto y sus principios fundamentales en el sentido transversal, atravesando y permeando toda la gestión y políticas públicas del gobierno o administración pública que se trate.

A modo de ejemplo, en lugar de diseñar una política pública de apertura que contenga una iniciativa de creación de un portal de datos abiertos en el cual se incluya un contenido acotado de información relevante para la ciudadanía, se podría pensar en un proceso de diseño de políticas públicas que se aplique a todas las políticas que se deseen ejecutar, para que se identifique en cada una de ellas qué información vinculada a la misma debiera ponerse a disposición en formato de datos abiertos en un portal general. De esta manera, toda política pública de dicha administración, podría potencialmente implicar la necesidad de transparentar información hacia la ciu-

dadanía que agregue valor y sea reutilizable. De igual manera, podríamos pensar en estrategias generales de amplio alcance para cada uno de los demás principios del gobierno abierto.

Más aún, cuando el gobierno abierto esté realmente internalizado, institucionalizado y apropiado por los diversos actores en el proceso de gestión de políticas públicas de un gobierno, posiblemente no tengamos que generar una oficina, secretaría o ministerio específico de gobierno abierto, ya que todos los estamentos y reparticiones de dicha administración tendrán la responsabilidad de enmarcar su gestión y las políticas públicas del área de su competencia de acuerdo a sus principios o pilares rectores.

Plan de acción de gobierno abierto: ¿implementación total o gradual?

Estrechamente vinculado al planteamiento del punto anterior, está el debate que podríamos identificar como: *shock* versus gradualismo. Dado que el ideal planteado supone atravesar con el gobierno abierto a toda la gestión y políticas públicas del gobierno, se plantean al menos dos alternativas.

Una opción claramente es "ir por todo" de una sola vez desde el comienzo, es decir, que el plan de gobierno abierto suponga abarcar la totalidad de las áreas de gestión de la administración pública, así como todas sus políticas públicas. La opción contraria sería implementar un plan de gradualidad creciente, que incluya por ejemplo, los servicios, procesos y políticas más relevantes al comienzo, que alcance áreas críticas y prioritarias de la gestión pública, para luego ir escalando al resto y aumentando su complejidad a medida que se va consolidando el nuevo modelo de gestión de gobierno abierto, pero sin perder de vista que el alcance pretendido no es acotado sino integral.

En nuestra opinión, la opción del gradualismo resultaría conveniente para aquellas organizaciones públicas que no estén completamente familiarizadas con la cultura que supone este nuevo paradigma, ya que permite ir generando este cambio de manera paulatina, afianzarlo gradualmente y conformando una curva de aprendizaje organizacional más virtuosa. Si se trata en cambio, de instituciones que poseen una base sólida y antecedentes alineados con la estrategia de apertura que supone el gobierno abierto, podría en cambio, evaluarse la posibilidad de su aplicación de manera generalizada y simultánea en todos los ámbitos de la gestión. No obstante, esta decisión dependerá en última instancia del criterio que tengan los funcionarios públicos que lideren el proceso, de cuáles sean sus objetivos estratégicos y su capacidad efectiva para materializarlo con éxito, minimizando riesgos.

Cambios, competencias y habilidades requeridas para el gobierno abierto

La implementación de una estrategia de gobierno abierto supone, para los organismos públicos y los actores políticos implicados, un cambio radical en las reglas de juego y de relacionamiento así como la necesidad de fortalecer y/o desarrollar determinadas competencias y habilidades por parte de los actores involucrados, especialmente de los decisores públicos.

Según Naser y Ramírez Alujas, existen cuatro cambios fundamentales que los gobiernos requieren realizar para poder integrarse a los principios de gobierno abierto, a saber:

1. Cambio cultural: es necesario para que la administración y todos los que trabajan en ella tengan pleno conocimiento y fuerte convicción que su objetivo es servir a los

ciudadanos, ya que son ellos precisamente los que están en el centro de la gestión.

2. Cambio en los procesos: implica la necesidad que se realice un cambio en los procedimientos de la administración pública. En algunos casos, puede que se trate de ajustes menores y en otros tendrán que ser rediseñados completamente de manera que se orienten a servir al ciudadano y garantizar su fácil su acceso. Es importante que se tenga presente al momento de realizar estos ajustes y rediseños en los procesos y procedimientos que no se trata de mejorar aquello que existe y que posiblemente debiera no existir. Es por el contrario una oportunidad para eliminar todo aquello que no agrega valor al proceso y lo burocratiza innecesariamente

3. Cambio en la organización: supone que las administraciones tengan diseños organizacionales que sean compatibles con un modelo en red, orientado a resultados. La estructura organizacional debe facilitar y no obstaculizar una estrategia de apertura. Por tanto, se deben repensar las organizaciones jerárquicas que obstaculizan la eficiencia y eficacia.

4. Cambio en las formas de relación: resulta prioritario para garantizar que la comunicación sea de doble vía y preferentemente en línea y no necesariamente presencial si no es absolutamente necesario. Asimismo, el nuevo relacionamiento requiere que el poder no sea un monopolio de los funcionarios públicos y del gobierno, sino que se reparta equitativamente con la ciudadanía y el resto de los sectores involucrados en cada caso.

En general, para los decisores públicos implicados en los planes de acción de gobierno abierto, esto supone repensar la administración y la gestión pública desde otra perspectiva diferente a la tradicional burocrática y con nuevos valores que parecen estar revolucionando el modo en que gobiernos

y funcionarios deberán comprometerse y comportarse de aquí en más con y ante los ciudadanos del siglo XXI.

Lo anterior requiere que los decisores públicos cuenten con competencias y habilidades específicas que les permitan gestionar exitosamente en este nuevo marco del gobierno abierto.

Así, por ejemplo, Marqués Bertinatti menciona que, los decisores públicos están invitados especialmente a:

- entender que todas sus propuestas y acciones deben realizarse ubicando al ciudadano en el centro de la gestión pública;
- superar la resistencia al cambio, ya que se trata de un proceso de modernización que desafía el *status quo* preexistente;
- tener apertura a la co-creación de políticas públicas, programas y proyectos con la ciudadanía;
- abandonar el paradigma del secretismo y la opacidad pública y estar dispuesto a transparentar la gestión y los resultados de esta;
- propiciar que los ciudadanos conozcan los principios del gobierno abierto, tengan claridad en qué consisten sus políticas y puedan comprender cómo podría mejorar su calidad de vida;
- gestionar colaborativamente con los demás sectores, dejando de lado el monopolio del sector público, ya que problemas más complejos requieren de soluciones en las cuales todos aporten: Estado, sociedad y mercado;
- mejorar sus competencias conversacionales para lograr un verdadero diálogo de doble vía, de respeto, de escucha activa y confianza con los demás actores: ciudadanos, proveedores, otros niveles de gobierno, distintas ONG, academia, entre otros;
- ser capaces de recibir críticas y escuchar permanentemente a los ciudadanos, aprendiendo de los

errores y aciertos a modo de lecciones aprendidas que sirvan para futuros planes y acciones;

- promover la participación ciudadana y su involucramiento en los temas públicos, facilitando los canales y la información, pero también dando cuenta de que no es solo saber sus opiniones, sino de que verdaderamente podrán participar de la toma de decisiones;
- fomentar el debate de las problemáticas con los diferentes actores involucrados no de modo consultivo, sino con carácter vinculante. Se trata de "...construir un espacio que involucre y comprometa a los actores a trabajar en conjunto, desde la co-inspiración, la confianza y respeto mutuo, hacia la co-responsabilidad y complicidad en la búsqueda del bienestar colectivo y el bien común" (Ramírez Alujas, 2015:181);
- hacerse plenamente responsables de sus dichos y acciones (responsabilización), rindiendo cuentas de manera transparente, pero también respondiendo por sus efectos tanto positivos como negativos;
- focalizar siempre y no perder de vista que el propósito principal del gobierno abierto es crear valor público que, traducido, significa: mejorarle la vida a las personas para impactar de manera favorable en su calidad de vida (Op. Cit.:25-26).

Lo anterior supone, en no pocos casos, un complejo pero interesante desafío, especialmente para aquellos que quieran liderar en lo público de acuerdo a este nuevo modelo de gobernanza. Si bien requiere despojarse de algunos vicios previos, prejuicios o viejos paradigmas, resulta interesante advertir que también representa para los funcionarios, directivos y agentes públicos en general una oportunidad histórica de revalorizar su rol y su función ante la sociedad de nuestros días.

Por último, cabe mencionar que si bien los funcionarios y agentes públicos tienen gran responsabilidad en una estrategia de este tipo, también la ciudadanía es responsable y debiera desarrollar y fortalecer determinadas competencias. De nada sirve tener el mejor portal de transparencia si los ciudadanos no lo consultan y poco impacto tiene generar canales de participación y colaboración si la ciudadanía no se involucra definitivamente junto al gobierno en la solución co-creada de los principales problemas públicos que los afectan. El mayor resguardo que podríamos tener para lograr que esta estrategia de gobierno abierto llegue para quedarse definitivamente en nuestros gobiernos es que la ciudadanía se apropie de este paradigma y lo demande de manera creciente y sostenida.

Conclusiones

A partir del resurgimiento del gobierno abierto y su expansión a diferentes poderes y niveles de gobierno (Estado abierto), resulta clave comprender su significado, origen, principios, beneficios y recomendaciones concretas para su implementación a nivel de las organizaciones públicas.

En primer lugar hemos analizado que existe una aparente multiplicidad conceptual que se contrapone al mayor consenso referido a los principios rectores del gobierno abierto.

En términos conceptuales, más allá de la orientación más herramental o estratégica que pueda atribuirle cada autor, se advierte una tendencia a relacionar al gobierno abierto con un nuevo modelo de gobernanza que cambia definitivamente la relación preexistente entre el gobierno y la ciudadanía. Con respecto a los principios, los mismos refieren recurrentemente a la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, la

colaboración, la innovación y el uso intensivo de la tecnología, aun consultando diversas fuentes.

En relación al origen del gobierno abierto, el mismo parece estar asociado principalmente a los avances tecnológicos, las deficiencias y malas prácticas en el sector público y el aumento de la complejidad de los problemas públicos y niveles de exigencia de los ciudadanos.

Resulta interesante también plantear los beneficios y oportunidades que este paradigma puede propiciar, entre los cuales se destacan la disminución de la corrupción, el restablecimiento de la confianza, la mejora en la eficacia y eficiencia en la gestión pública, la distribución más equitativa de las relaciones de poder entre los diferentes actores y el aumento de la calidad democrática.

El éxito del gobierno abierto sin duda está en su implementación y su correlato en la realidad de la gestión pública, más allá de la letra de las leyes o reglamentaciones que puedan impulsarlo inicialmente. A tal fin es importante considerar la necesidad de diseñar, ejecutar y evaluar planes de acción de gobierno abierto. Dichos planes debieran estar claramente conceptualizados, explícitamente delimitados en su alcance, debidamente operacionalizados y adecuados a cada contexto particular, ser comunicados de manera efectiva, tener una visión estratégica, ser co-creados participativamente y estar sujeto a medición de resultados. También debiera analizarse el alcance del gobierno abierto a todas las políticas públicas más allá de que se utilice una estrategia de *shock* o de gradualidad para su implementación.

Por último, el gobierno abierto requiere cambios a diferentes niveles (cultural, organizacional, de procesos, de las formas de relación) como así también la adecuación del perfil de los decisores públicos para que sean capaces de liderar con éxito una estrategia de este tipo. En términos generales, la

invitación es a que los mismos tengan una clara orientación al ciudadano, sean proclives a la transparencia y rendición de cuentas y tengan apertura a la co- creación con los diferentes sectores y actores involucrados.

Anexos

Tabla 1: Principios del gobierno abierto según diferentes fuentes
Fuente: elaboración propia

Memorándum Obama (2009)	*Alianza para el Gobierno Abierto (2011)*	*Open Government Standards (2013)*	*Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del CLAD (2016)*
Transparencia	Transparencia	Transparencia	Transparencia y acceso a la información pública
Participación	Participación ciudadana	Participación ciudadana	Participación ciudadana
Colaboración			Colaboración e innovación pública y ciudadana
	Rendición de cuentas	Rendición de cuentas	Rendición de cuentas públicas
	Tecnología e innovación		

Referencias bibliográficas

AGA. *¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto?* 2016. Recuperado de: http://www.opengovpartnership.org/es

Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *Gobernanza publica para resultados: marco conceptual y operacional.* 10thCepa Meeting, Naciones Unidas, Nueva York, 2011.

CLAD. *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.* XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, 7 y 8 de julio de 2016.

Cruz Rubio, César Nicandro. "¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual". En: *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad.* 2015. Recuperado de: http://hosting01.uc3m.es/Erevistas/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359

Darbishire, Helen. *Open Government Standars OGS.* Recuperado de: http://www.opengovstandards.org

Maríñez Navarro, F. y Valenzuela Mendoza, R. *Gobierno abierto: ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? Propuesta para los gobiernos locales.* MAPorrúa, México, 2013.

Marques Bertinatti, Carina. "Lectura 1: Gobierno Abierto como marco para la Gestión. Gerenciamiento Público". Universidad Siglo 21, 2016.

Naser, A. y Ramírez Alujas, A. *"Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región".* En: *Serie Manuales,* N° 81. CEPAL, ILPES, Santiago de Chile, 2014. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229_es.pdf;jsessionid=B23259573AF97C23CA0E2BCFBD8D7D39?sequence=1

Obama, Barack. "Transparency and Open Government". Recuperado de: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

Ramírez Alujas, Álvaro. "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". En: *Revista Enfoques: Ciencia política y administración pública.* Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, 2011. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96021303006

Ramírez Alujas, Álvaro. "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?". En: revista *Más Poder Local. Especial. Redes Sociales y Gobernanza,* 2012.

Ramírez Alujas, Álvaro. "Gobierno abierto". En: *Eunomía. Revista en Cultura de la legalidad,* 2013.

Ramírez Alujas, Álvaro. "Las políticas de gobierno abierto en el contexto iberoamericano. Promesas, avances y desafíos en perspectiva comparada". En: N. Cunill Grau (ed.) *20 años de Congresos del CLAD. Aportes a la reforma del Estado y la Administración pública en Iberoamérica*. CLAD, Caracas, 2015.

Ramírez Alujas, A., y Dassen, N. "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe". En: Danssen N. y Veyra, J.C. (eds.) *Gobierno Abierto y Transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. BID, Washington, 2012. Recuperado de http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/AVRA-DASSEN2012.pdf

Sánchez Trigueros, Joaquín. "Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública". En: *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIII, N° 23, 2015. Universidad Central de Chile. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf

GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y TICS: CONDICIONES DE APROPIACIÓN TECNO-SOCIAL EN LAS ESTRATEGIAS DE GOBIERNO ABIERTO A NIVEL LOCAL

*Alejandro Álvarez Nobell**

Este capítulo propone una mirada crítica reflexiva sobre los procesos de participación ciudadana a nivel local –mediados por tecnología de la información y la comunicación (TICs) – a partir del análisis de las condiciones que permiten la apropiación de los objetos tecnológicos y sus significados. Para ello se parte de un enfoque "relacional" de los fenómenos políticos y la determinación de las condiciones propicias de lo local para el desarrollo de procesos comunicativos-participativos. En efecto, se procura tensionar dichos procesos de apropiación que las prácticas democráticas mediadas por tecnología implican, procurando dar cuenta de sus alcances al momento de pensar instancias de participación y gobernanza democrática local más amplias; como así también, las limitaciones que podemos identificar a partir de la absolutización de las TICs y las prácticas asociadas a las mismas en detrimento de la sustancia democrática.

El capítulo presenta dos partes. En la primera se analizan las *condiciones de las democracias locales para el desarrollo de los procesos comunicativos-participativos*: la política relacional, la participación, la nueva gobernanza democrática mediada por tecnología de la información y la comunicación, y lo que hemos dado en llamar *sustancia democrática-sustrato tecnológico*.

* *Universidad Nacional de Córdoba - Universidad Católica de Córdoba*

En la segunda parte se analizan los *procesos de apropiación tecnosociales para la participación ciudadana local*: las condiciones de posibilidad de apropiación de los objetos, sus significados, y las posibles limitaciones y riesgos de un fetichismo tecnosocial.

Democracias locales participativas

En las últimas cuatro décadas, los debates sobre la cuestión democrática presentan una estrecha relación con los cambiantes y complejos desafíos que los contextos sociopolíticos internacionales y regionales han manifestado en este tiempo. Durante este lapso se reconocen cambios significativos del foco de atención en función de la inserción histórica y territorial de los estudios y los diversos abordajes teóricos.

A partir de los años 90 fue posible identificar nuevos giros en los esfuerzos conceptuales como así también una revisión de los diseños institucionales y de las prácticas democráticas, los cuales comenzaron a ser objeto de análisis crítico en el mundo, particularmente en América Latina, a raíz del impacto que los procesos de democratización experimentaron en las sociedades de la región, en confluencia con la neoliberalización.

Sin embargo, los proyectos de modernización y reforma del Estado –basados en la interpretación de la historia como proceso cuya tendencia de fondo sería la de un aumento progresivo de la libertad y de la racionalidad en el orden social y político, con una estrecha conexión entre los desarrollos económico y político democrático (Cfr. Germani et. al., 1985) – no tuvieron como consecuencia regímenes más eficientes ni más inclusivos. A decir de Chaparro Escudero, esta perversa ecuación "desarrollo=democracia" –postulado de una moder-

nidad occidental racionalista y eurocentrista– ha pretendido (y no se da por vencida aún) subsumirse en la idea de sostenibilidad; concepto que por sí mismo es un imposible, ya que "se trata de un peligrosísimo ejercicio de funambulismo para la humanidad impuesto por la gula insaciable de una minoría" (2015:115).

Ya a comienzos del siglo XXI y abiertos nuevamente los debate producto de fuertes movilizaciones sociales y reconfiguraciones políticas en la región, emerge otra agenda de reflexión e investigación crítica sobre las características y el funcionamiento de las democracias por fuera de las predominantes ideologías neoliberales que planteaban que la política y el Estado eran la fuente de todos los males; y poniendo en valor la ciudadanía política pero también la civil y social, como dimensión plena de la democracia. En efecto, dice O'Donnell:

> Las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular debían escapar de las visiones "minimalistas" o "schumpeterianas" de la democracia según las cuales esta se reduce –o debe reducirse– estrictamente al régimen político. En ellas el sujeto de la democracia es el votante, no el ciudadano. Esto excluye de la democracia la plena dimensión de la ciudadanía, que no es política sino también civil y social (2007: 14).

El desafío, entonces, es generar enfoques críticos e integrales que permitan reconocer las brechas realmente existentes entre las propuestas normativas, la democracia y la ciudadanía.

Para Gaventa, los debates actuales dados en lo que denomina el campo de la "profundización democrática" (*deepening democracy field*), focalizan cada vez más en "el proyecto político de desarrollar y sostener una cada vez más sustantiva y empoderada participación ciudadana en el proceso democrático"

(2006: 7) que complemente a la democracia representativa. El autor identifica cuatro enfoques propositivos, no excluyentes sino complementarios, respecto a qué estrategias utilizar para profundizar la democracia: el enfoque de la democracia de la sociedad civil; el de la democracia participativa; el de la democracia deliberativa y el de la gobernanza participativa empoderada (*empowered participatory governance*). Todos los desarrollos comparten la concepción de la democracia como proceso por el que los ciudadanos ejercen el control de las decisiones que afectan sus vidas, y que permite materializar el principio del autogobierno que lleva implícito (Cfr. Ibid.).

Estas propuestas, que ponen el acento en el potencial de la participación y la deliberación, plantean que es preciso ampliar las formulaciones conceptuales y empíricas de la participación política, como así también desarrollar formas de comprensión "relacionales" de los procesos políticos y de las posibles estrategias para profundizar su democratización.

Veamos dichas propuestas:

El fenómeno político desde un enfoque relacional

Son muchos los planteos y prácticas que intentan recuperar este *enfoque relacional* de los fenómenos políticos, cuyo propósito es analizar las interfaces entre la esfera política y la de la sociedad civil que incluya la consideración del poder en las dinámicas de construcción social y de gobierno y de las decisiones que atraviesan el sistema político. Democratizar, desde esta perspectiva, implica dar visibilidad las dinámicas de las instituciones y de los procesos de decisión de modo de romper los patrones que impiden ampliar e incluir voces, sobre todo las estructuralmente excluidas.

Concomitante con esto es posible identificar una recuperación de la dimensión territorial de los procesos sociopolíticos; un redescubrimiento de lo local dado por el interés de

explicar y proponer soluciones a los nuevos desafíos que la inequidad; las crisis del régimen de acumulación y las crisis en los modos de coordinación social que presentan a las sociedades contemporáneas. En efecto, lo local no solo adquiere un nuevo protagonismo en relación a las preocupaciones concernientes al desarrollo sostenible, sino también como ámbito que por cuestiones de "proximidad" constituye el espacio natural para la realización de la democracia. La relación estado y sociedad; las posibilidades de hacer efectiva la participación; adecuar de manera más ajustada las políticas públicas a las necesidades y demandas ciudadanas y generar condiciones que hagan factible el control del poder político por parte de los ciudadanos parecieran encontrar en lo local mejores condiciones de realización.

Sin embargo, a pesar de los avances descriptos, son escasos los intentos por profundizar la especificidad de la democracia local por medio del abordaje y articulación de reflexiones teórico-conceptuales que permitan identificar principios normativos básicos contrastables empíricamente en instituciones y prácticas locales concretas. Las bondades de la democracia local son dadas por sentadas sin problematizar sus particularidades; su relación con la teoría general de la democracia, con el territorio y sus diferentes escalas y sus manifestaciones en instituciones, políticas y prácticas de los actores sociales. Por ello, es necesario problematizar nuevamente los orígenes filosóficos y conceptuales que sustentan la Teoría de la Democracia Local e identificar así un marco normativo específico que posibilite el reconocimiento de los requisitos necesarios tanto para su realización como para su contribución al fortalecimiento del régimen democrático en general.

Entender el fenómeno político desde un enfoque relacional implica entonces significar a la participación ciudadana como una instancia clave en la definición, control y

evaluación de las políticas públicas y como propuesta para la creación de nuevas posibilidades de democratización (Cfr. Dagnino, 2002; Olvera e Isunza, 2004). Sobre todo, ante un poder político que tiende a impermeabilizarse no solo respecto a la participación democrática más allá del voto, sino también al control e inspección pública (Cfr. Oxhorn, 2003). Ello requiere analizar las interfaces entre las esferas política y pública y considerar el poder de las decisiones que atraviesan el sistema político en las dinámicas de construcción social y de gobierno.

Y sin duda, en este contexto no es posible prescindir de los postulados que sostienen que la sociedad hoy es una gran red de relaciones (Cfr. Castells, 2010) empujada a ellas por el auge y desarrollo de internet. Al respecto, Nakamura (citado por Islas, 2008: 5) dirá que vivimos en la "sociedad de la ubicuidad" en la que cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar puede relacionarse con otros e intercambiar información a través de diversos dispositivos móviles y redes de internet. En efecto, todo este conjunto de transformaciones ponen en debate la vigencia y los modos de garantizar el derecho de los ciudadanos de informar y ser informados, no tan solo como manifestaciones de una política relacional-comunicativa, sino de la construcción social y de ciudadanía (Castells, 2010).

Diseños institucionales y prácticas sociopolíticas: problematizando las propuestas de gobierno abierto y participación ciudadana

A esta altura, dos preguntas resultan claves: ¿cuáles son las implicaciones que supone democratizar, en la cotidianeidad de las instituciones y desde el enfoque relacional, los procesos de toma de decisión?; y ¿cuáles rompen con los patrones que impiden ampliar e incluir voces, sobre todo las estructuralmente excluidas? Para responderlas, necesitamos interpelar las

tradicionales formas de gestionar lo público proponiendo la apertura de las instituciones; la información, los procesos y las políticas a la participación ciudadana; y propiciar espacios concretos de interacción colaborativa entre los gobiernos locales y los diversos actores sociales para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Sin profundizar alguna en particular, presentaremos a continuación las múltiples definiciones en torno a la mediación tecnológica para la participación ciudadana: gobierno electrónico (*e-gobierno, e-government, e-gobernanza, e-democracia*) y gobierno abierto u *open government;* y la relación con instancias de participación en el ámbito local tales como la transparencia, la colaboración, la rendición de cuentas y el control de gestión a partir del destacado protagonismo de las TICs como soporte de estas prácticas.

La cuestión que ha cobrado importante vigor y presencia en el debate es "una concepción que, bajo la denominación genérica de 'gobierno abierto', vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil" (Oszlak, 2013: 4). Esta propuesta, que parte tanto desde la ciudadanía como de los gobiernos se asienta en la búsqueda de una mayor legitimidad de la autoridad y las decisiones políticas, y también en la necesidad de profundizar una democracia más participativa y deliberativa. La "apertura", que la ciudadanía reclama y algunos gobiernos proclaman, implica la disposición y generación de condiciones para una nueva forma de interacción Estado-sociedad que dé respuesta "a crecientes demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilidad en el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales" (Ibid.: 4).

Sin embargo, en este debate aparecen algunos riesgos de soslayar el marco en el que las innovaciones institucionales y las prácticas concretas de gobierno abierto cobran sentido legitimador y pueden ser evaluadas; y estos son justamente los principios normativos de la democracia que estas propuestas pretenden contribuir a realizar. Para Beetham (1998) los principios o ideales regulativos de la democracia se asientan básicamente en dos ideas fundamentales:

> Uno) que las personas tienen derecho a controlar los procesos de toma de decisiones políticas, lo que implica el *principio de control popular* y dos) que las personas deben ser tratadas como iguales, lo que implica el *principio de la igualdad política.*

Sobre estas bases normativas podemos evaluar las *instituciones* – que son un medio para regular y operacionalizar el acceso a y el ejercicio del poder político, no un fin en sí mismas– y las *prácticas de actores y agentes sociales y políticos.* Podría afirmarse que la calidad de las instituciones depende de la medida en que contribuyan a la realización de los principios democráticos.

Si no se tiene en cuenta este marco normativo se puede caer en la fetichización de las instituciones, las estructuras organizacionales y prácticas sociales y en la reproducción acrítica de modelos y paradigmas. Lo que desde el neoinstitucionalismo denominan isomorfismo, es decir, la tendencia inevitable por la que las organizaciones tienen a tener características homogéneas con otras organizaciones que comparten el mismo ambiente. O, más precisamente, lo que Meyer y Rowan definen como la inclusión ceremonial de "mitos ambientales" que "lleva a que las organizaciones incorporen las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad. Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos" (1999: 79). La incorporación de mitos no necesariamente implica que los cambios organizacionales redunden en la eficacia de estos respecto de los fines organizacionales: en el caso de las instituciones públicas, estos últimos refieren a la realización efectiva de la soberanía popular y la igualdad. Es necesario pues, problematizar y poner en tensión los nuevos paradigmas e innovaciones institucionales para identificar los alcances y limitaciones que los mismos implican al propósito de la democratización.

Por otro lado, si la idea de gobierno abierto supone la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, el monitoreo ciudadano de las políticas públicas, etcétera, podríamos apuntar que todas ellas implican algún tipo de participación ciudadana como contraparte necesaria para la realización del primero. Es decir, no es posible un gobierno abierto sin una ciudadanía participativa que se moviliza e interesa por los asuntos y reivindicaciones públicas e intereses colectivos. Gobierno abierto y participación ciudadana, desde un enfoque relacional, requieren ser atendidos en simultáneo y en interacción para poder comprender a ambos, no solo como categorías conceptuales sino eminentemente como procesos sociopolíticos que se retroalimentan (Cfr. Moncreiffe, 2011; Cáceres, 2014). Una ciudadanía participativa puede incidir en la apertura de los gobiernos y del Estado; las instituciones y prácticas de los agentes gubernamentales pueden promover y viabilizar la participación ciudadana.

A su vez, diversas instituciones y prácticas emergen asumiendo el fenómeno político desde un enfoque relacional. En esta línea, Oszlak (2014) acuerda con una evolución conceptual que va "del término al concepto" y que incluye el paso

por nociones tales como "rendición de cuentas" y "control de gestión" (*accountability*); "libre acceso a la información"; "transparencia, participación y colaboración"; "gobierno abierto" y "planes de metas".

Por caso, son diversos los autores (O`Donnell, 2003; Olvera y Isunza Vera, 2004; Ackerman, 2005; Fox, 2006; Peruzzotti, 2006; Guerrero, 2006; Schedler, 2008; Cáceres, 2013, 2014) que plantean la "rendición de cuentas" (*accountability*) como un proceso (horizontal y/o vertical) que involucra a los agentes estatales y actores sociales en una dinámica que permite poner límites al poder y su ejercicio y aumentar la transparencia y la legitimidad de las decisiones y acciones del Estado. Mecanismos que sin duda mejoran las condiciones para la participación en la medida que disponen de información abierta a la evaluación crítica de la opinión pública, entendiendo esto no solo como un derecho humano sino también como una condición para la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública y para la participación ciudadana efectiva (Cfr. Cáceres, 2014b).

Por su parte, si consideramos que la transparencia es una herramienta para el control de gestión (Cfr. Meijer, 2003), esta realidad se vuelve indispensable para el examen de la actividad pública. El acto de transparencia implica en sí mismo el acceso a la información por parte del público sin unos requisitos especiales y de forma inteligible, ofrecida en el momento oportuno (Cfr. Vila y Vila, 2013). Sin embargo, a pesar de que dicho acceso se presume importante, en muchas ocasiones el ciudadano no dispone de ella porque es guardada con celosía o porque directamente ni se genera (Cfr. Banco Mundial, 2004). Incluso hay ocasiones en las que, aunque exista información, el poder se muestra esquivo a la posibilidad de cambio al proporcionar datos no comprensibles (Cfr. Zaldívar, 2005).

En lo que respecta a la mediación tecnológica para la participación ciudadana, son claves las definiciones y apreciaciones en torno al "gobierno electrónico" (*e-government*) como propuesta de articulación en distintos niveles (*e-gobierno, e-gobernanza, e-democracia*) de mecanismos de gobierno a través de medios electrónicos (Cfr. Ramírez Alujas, 2011; García-Sánchez et. al., 2011; entre otros) y "gobierno abierto" (*open government*) o "Estado abierto" como prefiere llamarlo Oszlak (2014) en alusión al regionalismo que la noción de Estado tiene en América Latina. Por caso, el Banco Mundial define este tipo de gobierno como:

> Aquel que usa tecnologías de información capaces de transformar su relación con ciudadanos, empresas y otras ramas del gobierno y pueden servir a una variedad de fines: mejor producción de servicios gubernamentales, una interacción más fluida con la empresa privada, mayor empoderamiento del ciudadano a través del acceso a la información o un desempeño gubernamental más eficiente (citado por Oszlak y Kaufman, 2014: 37).

Si bien hay quienes sostienen que el término aparece en 1950, es en 2009 cuando cobra especial protagonismo a partir del *Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto*[1] con el que el presidente Obama convocó a su administración en Estados Unidos a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. Desde entonces, la motivación fundamental para sumarse al gobierno abierto viene principalmente determinada por requerimientos externos y por su tendencia a imitar las innovaciones llevadas a cabo por competidores regionales. En

1 Recuperado de: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct

este sentido, pese a que el establecimiento de niveles o etapas lineales en el desarrollo suele ser una tendencia recurrente, Coursey y Norris (2008) alertan de que dichas fases suelen obedecer más a interesantes ejercicios intelectuales que a descripciones de procesos reales.

Otro importante desarrollo fue sin duda la creación en 2011 de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*[2]), plataforma internacional que actualmente cuenta con setenta y siete países y cuyo objetivo es promover gobiernos más transparentes que rindan cuentas y que mejoren la capacidad de respuesta a sus ciudadanos a través del diseño e implementación de planes de acción nacionales. En un reciente estudio, Oszlak y Kaufman (2014) dan cuenta exhaustiva de las acciones contenidas en los planes de acción a partir de su clasificación en categorías y subcategorías de iniciativas y compromisos; lineamientos metodológicos para evaluar el grado real de avance de dichas acciones en la dirección que marca la filosofía del gobierno abierto; y un análisis cuantitativo y comparativo de esas medidas, según se trate de países de América Latina y el Caribe o de otros fuera de la región.

Sin duda que esta nueva forma de gobernanza democrática representa el paso de un Estado burocrático hacia un Estado abierto, transparente, participativo y colaborativo, en el que las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) tienen un destacado protagonismo. Ya en los primeros estudios sobre el tema (Safai y Amini, 2000; Kaylor, Deshazo y Eck, 2001) se apuntaba que las TICs podrían tener un impacto a largo plazo en la transparencia de los gobiernos. En la actualidad, se trata de un fenómeno que avanza vertiginosamente y también lo hace su investigación que era prácticamente inexistente a finales de los noventa (Heeks&Bailur, 2007).

2 Recuperado de: http://www.opengovpartnership.org/es

Sin embargo, la tecnología puede contribuir a "forzar" una cultura de la transparencia y la participación ciudadana solo en la medida en que "Estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo" (Oszlak y Kaufman, 2014:55). Esto no significa que las TICs sean condición necesaria para imponer esta modalidad de gestión. En todo caso, multiplican "con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse" (Oszlak, 2014:4).

Sustancia democrática, sustrato tecnológico

Concluye esta primera parte del capítulo con el debate y reflexión que subyace a la relación democracia local-tecnología. Se tratará de poner en valor la importancia de procurar que la innovación tecnológica complemente y potencie la sustancia democrática que posibilita la vida en sociedad; y no ensayar apresuradamente modelos exitistas que aumenten la dimensión instrumental que en definitiva tienen (y deben guardar) las TICs en favor de la gobernanza democrática.

En efecto, existe actualmente una marcada expectativa y confianza en el aporte de las TICs a la mejora del vínculo entre gobiernos y ciudadanos y del empoderamiento, capacidad de influencia y participación política de la ciudadanía. Se trata de una tendencia a la inclusión irreflexiva de TICs a la gestión en la administración pública; una clara tendencia al isomorfismo (Meyer y Rowan, 1999) pero no necesariamente planteamientos que establezcan una conexión entre las bon-

dades de las TICs y su aporte a la democratización o a una nueva gobernanza democrática.

Hasta el momento, el conocimiento científico-técnico en el campo de la utilización de las TICs para la rendición de cuentas y la transparencia en gobiernos –que cuenta con importantes avances y múltiples experiencias que de algún modo han contribuido o contribuyen a la consecución de estos objetivos (Cáceres, 2014) –, no ha demostrado aún que el desarrollo de tecnologías para que la comunicación entre gobernantes y ciudadanos fuera cada vez más fluida, directa y frecuente se haya traducido de forma automática en un aumento de la participación y de las prácticas democráticas (Cfr. Moreno Sardà, 2012; Álvarez Nobell, Cáceres; 2015).

Por ello, estas nuevas perspectivas y acciones ligadas a lo tecnológico que arremeten –tanto en el ámbito académico como en el discurso y práctica de organismos internacionales, sociedad civil y sector público– con la firme convicción de incorporar a los ciudadanos a la acción del gobierno, deben profundizar sobre las cuestiones de fondo de los procesos, posibilitando de manera efectiva la transparencia en la redición de cuentas; la participación para la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración ciudadana (Güemes, y Ramírez-Alujas, 2012).

Proceso de apropiación tecno-social para la participación ciudadana local

En lo que sigue vamos a problematizar sobre las transformaciones que están sucediendo en el sistema político y los gobiernos locales, y el destacado protagonismo que se le atribuye a los procesos de apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs). Caer en un ingenuo

fetichismo hacia "las soluciones" que pueda aportar la incorporación tecnológica en los procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana local muestra en efecto, una falta de análisis profundo y crítico que permita comprender las prácticas y representaciones que tales procesos conllevan y que deben asumirse y considerarse más allá de la propia tecnología empleada (Thompson, 1990).

Ello implica, además, abordar las limitaciones que la denominada brecha digital impone y que –al margen de sumarse a las brechas existentes en otros aspectos de la vida de millones de personas en el mundo– no se reduce a la falta de acceso a las máquinas o a la conexión de internet (aun siendo esta, claro, uno de sus componentes) sino que se trata, además, de la dificultad cognitiva para advertir la vinculación que el acceso a medios, tecnologías, discursos, información y conocimientos posee con respecto a su propia vida (Cfr. Morales, 2007; Piscitelli, 2009).

En este sentido, tomando como punto de partida los aportes de Morales (2004, 2009 y 2011) diremos que los procesos de apropiación tecno-social constituyen aquellas prácticas a través de las cuales los sujetos, habiendo realizado una elucidación acerca de los condicionamientos económicos, sociales e ideológicos atribuibles a los tecno-medios y los discursos de que son portadores, expresan en el uso competente de los dispositivos tecnológicos, su deseo y libertad de adaptarlos creativamente a sus autonomías individual y colectiva.

Participación y gobernanza democrática local mediada por tecnologías de la información y la comunicación

Conforme nos adentramos en la denominada sociedad del conocimiento existe una mayor sensibilización sobre la importancia de la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la disposición y accesibilidad de la información, procesos

eminentemente comunicacionales que articulan una nueva gobernanza (Cfr. Moyado Estrada, 2011). En efecto, sin información y rendición de cuentas no hay posibilidad de formación de una opinión pública crítica y autónoma capaz de argumentar y defender eficazmente diferentes posicionamientos, de incluirlos en la agenda de discusión y en los procesos de decisión, y de monitorear las políticas públicas.

La comunicación adquiere entonces una intrínseca dimensión política al constituirse como un espacio de puesta en común de significaciones sociales y de cuestionamiento del propio orden social (Cfr. Borrastero y Llimós, 2007). No puede haber acción participativa sin previo acceso a la información, en tanto la misma será el resultado de un proceso de recepción, percepción y procesamiento de datos para la acción humana en uno o varios sentidos. La premisa establece así que la participación efectiva e integral –como meta política democratizadora– es posible a partir de la democratización informativa. Diremos entonces, desde un enfoque comunicacional, que la participación ciudadana será la acción real y proactiva de las personas en la construcción de la sociedad, incidiendo desde la vida cotidiana en la toma de decisiones y posiciones que afectan su pertenencia a una comunidad mediante acciones destinadas a gestar colectivamente el propio destino (Cfr. Camacho Azurduy, 2003).

Para ello, la comunicación pública debería centrarse en el establecimiento de relaciones que lleven a concebir al público de manera diferente de cuando se piensa solo en la consecución del voto; y de este modo ampliar la perspectiva de análisis y estudio hacia un diseño en el que la comunicación de gobierno sea el establecimiento de una relación de largo plazo con el ciudadano (Cfr. Canel y Sanders, 2010); que la relación "gobierno-ciudadanos" sea un diálogo continuo de comprensión mutua (Cfr. Sanders y Canel, 2013). En

este marco, Amado Suárez (2014) dirá que la comunicación pública se ha convertido en la actualidad en una actividad heterogénea, "espectacularizada" y muy difícil de delimitar y categorizar, dado que le caben manifestaciones tan disímiles como la información política; las relaciones institucionales; la información administrativa; el diálogo interpersonal o la publicidad institucional. Otros autores (Borja y Castells, 1997; Colombo Vilarrasa, 2005; Almansa, 2009; Canel y Sanders, 2009) coinciden a su vez en enumerar una serie de dimensiones de la gestión de comunicación pública tales como: las relaciones con los medios; las campañas de comunicación gubernamental, el *issues management*, la comunicación interna y la comunicación de crisis.

A su vez, en las sociedades de masas, la comunicación es necesariamente "mediada" y sin duda las TICs juegan un papel fundamental e ineludible en el contexto actual (Cfr. Castells, 2010). Esta puesta en valor implica, por ende, interpelar las tradicionales formas de gestionar proponiendo la apertura de las instituciones, la información, los procesos y las políticas a la participación ciudadana; y propiciar así espacios concretos de interacción colaborativa entre los gobiernos y los diversos actores sociales para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Es por ello que en 2009 la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* aprobada por el CLAD propició la necesidad de una "adaptación y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación" (Oszlak y Kaufman, Op. Cit.:29-30).

Pero el desarrollo y disponibilidad de TICs, por sí mismos, no determinan la apropiación tecno-social por la cual los ciudadanos tendrían un rol activo en la responsabilidad de contribuir en los procesos de desarrollo social, económico, político y cultural. Los llamados derechos sociotecnológicos

(Cfr. Armony, 2011: 339) deben sumarse al debate como una "herramienta para abordar estos problemas habilitando el diagnóstico de nuevos procesos de exclusión y permitiendo el planteamiento de alternativas de desarrollo incluyente desde la participación y ampliación de la ciudadanía democrática".

Si pensamos en internet, por ejemplo, la estrategias de comunicación digital que posibilitan crear comunidades, discutir asuntos de interés público y compartir información sólo pueden pasar de la potencialidad a la realidad si están acompañadas de la existencia de prácticas y soportes comunicacionales de calidad, como así también, diversidad y profundidad informativa de los gobiernos (Álvarez Nobell, 2011 y 2013; Álvarez-Nobell, & Ruiz-Mora, 2015). Así, la información y las acciones comunicativas públicas pueden cumplir un papel fundamental en el tipo de vínculo que se establece entre ciudadanos y gobernantes en dos sentidos: en las condiciones que aquellos crean para viabilizar u obstaculizar la participación ciudadana pero también para favorecer o no la transparencia y la rendición de cuentas (Rodríguez Breijo et. al., 2014).

Condiciones de posibilidad para la apropiación de los objetos

La inquietud por la apropiación de las TICs en los procesos de participación ciudadana se relaciona con la convicción de que "la tecnología es el espacio donde se desarrolla una pugna (aunque con frecuencia desigual) por el control: por el control de sus significaciones y por el control de su potencia" (Silverstone, 1996: 141). En ese marco, el problema reside no solamente en la disponibilidad y el acceso a ella, sino también en la apropiación de sus significaciones y su potencial transformador. Y señala esta condición de doble articulación en las tecnologías comunicacionales, que los medios y tecnologías poseen un nivel de significación en tanto objetos y un nivel

de significación en tanto medios: sus discursos, sus narrativas, sus retóricas, sus géneros.

Para ello, tomando como punto de partida los aportes de Morales (2009) respecto de los procesos de *apropiación tecnosocial*, puede teorizarse sobre las condiciones necesarias de la participación ciudadana, mediada por tecnología, analizando: disponibilidad, acceso, conocimiento, reflexividad, competencia, uso y gestión aplicadas a la gestión pública local.

Disponibilidad tecnológica

La primera condición tiene que ver con la existencia material del objeto tecnológico en un determinado contexto, ya sea doméstico, institucional o social. Este aspecto remite, respecto del Estado, a la necesidad de una infraestructura y sistemas disponibles para la totalidad de los ciudadanos. Además implica la relación con otro tipo de soluciones que no necesariamente requieran de disponibilidad tecnológica. Por ejemplo, la instalación de "puestos de autoconsulta" o gestión electrónica como también oficinas de atención al vecino. Las condiciones de disponibilidad no solo son responsabilidad del Estado en sus planes de modernización; requieren de la articulación con todos los sectores que posibiliten la reducción de la brecha tecnológica y digital (ejemplo: conectividad, provisión de energía o fabricación/comercialización de dispositivos).

Acceso material y simbólico real

La segunda condición de posibilidad remite exclusivamente a la toma efectiva de contacto material y simbólico con el objeto tecnológico que está disponible en el entorno. Para ello se requiere analizar políticas de redistribución de la riqueza, reducción de los niveles de pobreza y satisfacción de las condiciones básicas de subsistencia que permitan aspirar a bienes

y servicios tecnológicos. El Estado y sus políticas de inclusión deben garantizar las posibilidades de disponibilidad, pero también el acceso, regulando por ejemplo, las condiciones de mercado. Un punto importante de esta dimensión es la llamada "obsolescencia programada" de la tecnología que requiere constante actualización y recambio. Por ello, las políticas de acceso deben prever la sostenibilidad de las mismas, generando condiciones genuinas de apropiación y no un asistencialismos tecnológico inocuo.

Conocimiento tecnológico

La disponibilidad y el acceso facilitan el contacto material y simbólico con el objeto. Sin embargo, esta tercera dimensión nos lleva a comprender el por qué de dicha relación. En efecto, el conocimiento tecnológico permite superar el reduccionismo utilitarista de objeto tecnológico como caja negra, cuya materialidad se reduce a su funcionalidad y posibilidades de resultado y entender el fenómeno real que existe más allá de la mediatización tecnológica pero que sin el cual, su consecución sería más compleja o imposible. A modo de ejemplo, el debate sobre el "voto electrónico" ilustra la dimensión del conocimiento que hay que tener sobre tecnología.

Reflexividad sobre el cambio constante

Esta dimensión remite a un término que ya ha quedado en desuso: "nuevas tecnologías". En efecto, los contantes avances (casi en tiempo real) requieren de una revisión continua a la luz de las nuevas transformaciones o conocimientos que se suscitan. Es entender la evolución tecnológica como proceso y asumir con certidumbre esa situación. Los tecnológicos hablan de un estado "beta" constante. Aplicado a la tecnología que viabiliza la gestión pública o la participación, la dimensión de reflexividad debe ser entendida entonces como

el aporte a un proceso que transciende el propio dispositivo. Se trata de una re significación permanente de la tecnología y sus posibilidades.

A nivel estatal, el contante análisis y relación entre políticas públicas y tecnología evita caer en la inercia de la modernización tecnológica sin repensar los procesos y las instituciones en paralelo.

Competencia para la apropiación

Tanto la disponibilidad y el acceso, como su conocimiento y reflexión requieren de la adquisición constante de habilidades y destrezas necesarias para usar las tecnologías y operar con ellas. Sobre esta condición en particular, el debate sobre "nativos o inmigrantes digitales" o sobre la llamada alfabetización digital da cuenta de ello. Es claro que la incorporación de tecnología a procesos económicos, políticos, ciudadanos e incluso educativos y sociales, requiere un cambio cultural profundo. Y ese cambio no debe ser impuesto, sino apre(h)endido en sus dos sentidos.

Quizás, el principio de participación que promueve la política de gobierno abierto demande un esfuerzo mayor en este aspecto formativo. Educar, dotar de competencias para la apropiación no significa instruir en el uso de procedimientos, sino dotar de criterios que permitan ampliar las fronteras de la participación de una ciudadanía empoderada.

Uso y gestión de la tecnología

Finalmente las últimas dimensiones de la apropiación del objeto tienen que ver con el horizonte de posibilidades reales que brindan. En definitiva, se trata de las actividades que resuelven las personas en la interacción con las tecnologías teniendo en cuenta cuánto son usadas y para qué son utilizadas. A su vez, la gestión permite administrar de forma óptima con

conocimiento y reflexividad el empleo de la tecnología; no perder autonomía y tomar decisiones ante diferentes alternativas de uso de los objetos tecnológicos.

En ambas dimensiones, el Estado puede poner a disposición un sinnúmero de soluciones y propuestas que, mediadas por tecnología, faciliten la relación y administración de los servicios públicos. Sin embargo, el uso y gestión de la tecnología no debe condicionar ni restringir la relación, poniendo especial atención en las dimensiones precedentes, que garantizan llegar a este estadío. Pensar exclusivamente en el uso, es un error recurrente con el que muchas políticas de modernización y gobierno abierto tropiezan.

Apropiación de sus significados

Analizadas en detalle las dimensiones de la apropiación tecno-social del objeto, es necesario avanzar sobre la articulación cultura y social que dicho proceso también implica a través de los significados atribuidos a los objetos en tanto tales y de los significados que ellos transportan. La apropiación de este segundo nivel de significados es la resultante de la primera apropiación de la tecnología como tal. Así, si tomamos esta idea de doble articulación podemos decir que habría un nivel de apropiación del objeto y un nivel de apropiación de los significados que el objeto vehiculiza, posibilita o desencadena, en particular en términos de participación ciudadana. Satisfechas las *condiciones de posibilidad* (la disponibilidad y el acceso) se articula la *apropiación del objeto* a partir del conocimiento, la reflexividad, la competencia, el uso y la gestión de las TICs, para luego dar paso a la *apropiación de los significados* de las mismas mediante la elucidación, la interactividad, la interacción y el proyecto (Cfr. Morales, 2009; Morales, Álvarez y Loyola, 2011).

A continuación se define este segundo grupo de dimensiones que, como ya se mencionó, operan de forma consecuente.

Elucidación

La primera dimensión de la apropiación del significado tiene que ver con la idea de encontrar sentido a los datos con los que se toma contacto a través de la tecnología, y así poder desarrollar un método para administrar e interpretar los mensajes y su componente imaginario.

Las relaciones mediadas por tecnología implican el uso y gestión de grandes volúmenes de información y datos. Al mismo tiempo, estos sistemas de información posibilitan la toma de decisiones. Por ello, la elucidación permite discernir entre las posibilidades que brindan las tecnologías y el uso y gestión que realizamos con las mismas en nuestra vida cotidiana.

Un ejemplo claro de ello es la "relación" que se establece entre los sujetos y las cuentas bancarias; los pagos electrónicos y el comercio virtual. En general, la elucidación opera en las circunstancias donde procesos *offline* se vuelven *online* y ello implica una asimilación de prácticas y costumbres culturales no arraigadas.

Interactividad

Aunque a priori pareciera que los procesos de apropiación tecno-social son negativos, los impactos positivos en el bienestar y las relaciones son mayores. En ese sentido, la dimensión de interactividad, entendida como la capacidad creadora y productora que surge del diálogo hombre-máquina da cuenta de ellos. Vulgarmente conocido como "fenómeno meme", la resignificación de contenidos a partir de contenidos preexistentes mediada por tecnología describe lo que se definió como "prosumidor". O sea, la acción de consumir y producir contenido al

mismo tiempo gracias a las posibilidades que brinda la tecnología. Además, la dimensión de interactividad es la que por excelencia ha dotado a las relaciones actuales de simetría y bidireccionalidad, sobre todo porque evita el rol de intermediario que tradicionalmente han ocupado los medios de comunicación.

Ejemplos en el sector público se cuentan por cientos. El principal problema que presenta es que muchas veces se desarrollan estrategias de interactividad desde enfoques unidireccionales e informacionales, que no contienen la participación del "otro" en la conversación.

Interacción

Concomitante a la interactividad, las relaciones en redes o comunidades de intereses son sin duda uno de los principales atributos que la tecnología está posibilitando. Se trata de multiplicar exponencialmente nuestros contactos cotidianos y nuestras relaciones con los demás. Es la principal razón de uso y al mismo tiempo, la principal crítica por parte de aquellos que demonizan la mediatización de las relaciones: la simplificación en el despliegue de sentidos.

A nivel público, desde una perspectiva relacional y abierta, poder administrar las relaciones en función de los intereses mutuos es el principal desafío. Si la tecnología no posibilita una mayor y mejor gestión de relaciones, el proceso de apropiación tecno-social estará inacabado.

Proyecto colectivo

Finalmente, la dimensión proyecto de la apropiación tecno-social es la visión colectiva de la relación sujeto-tecnología. Es la que permite entender que no es un fin en sí misma sino que debería permitir la realización de proyectos de autonomía individual y colectiva. A nivel público, se refiere básicamente a la transformación y uso de la tecnología en los procesos de

gestión cuando los mismos forman parte constitutiva de la política pública. No la reemplaza ni hace un uso instrumental de la tecnología en dichos procesos.

A modo de conclusión: los desafíos de la apropiación tecno-social en las estrategias de gobierno abierto

Los avances y disponibilidad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación implican un recurso fundamental para la interacción entre actores estatales y ciudadanos; pero también sus excesos y limitaciones deben ser atendidos en el marco de los procesos de transformación del Estado y de la política.

En las últimas décadas, la gestión pública y política ha sufrido profundas transformaciones, producto de los procesos de modernización del Estado, del avance y desarrollo de las TICs, y de una ciudadanía cada vez más demandante y movilizada en torno a los asuntos públicos. En este contexto, el uso de las TICs en la gestión pública ha mejorado la capacidad de generar y administrar información; de monitorear programas y políticas públicas; de optimizar la provisión de servicios a la ciudadanía; y de incrementar la transparencia gubernamental. La emergencia del paradigma de gobierno abierto –que ha cobrado ímpetu en los últimos años de la mano de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) – y del desarrollo de variadas iniciativas en distintos niveles de gobierno, pone de manifiesto la necesidad de repensar las formas tradicionales de gestión y de ejercicio del poder en pos de articular nuevas formas de gobernanza basadas en principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración entre organizaciones estatales y otros actores sociales y económicos. Esto requiere, al interior de las organizaciones públicas, construir nuevas formas de gestión

basadas en una cultura de apertura institucional, así como desarrollar en los gestores públicos capacidades para liderar la implementación de estas estrategias.

En efecto, son numerosos los desafíos que restan asumir:

- Cambiar el paradigma y la manera de gestionar lo público para que la demanda y la posibilidad del cambio real dependan de la lectura del problema y su relación con planteos normativos.
- Refundar la obsoleta infraestructura estatal actual: institucional, organizativa y de gestión para gestionar y resolver la complejidad de los problemas públicos actuales.
- Transformar el modelo de burocracia estatal y sus procesos de toma de decisiones y ejercicio del poder político, colocando al ciudadano en el centro de la actividad del Estado.
- Abrir las instituciones, la información, los procesos y las políticas a la participación ciudadana; con voluntad, acción política y atención a los condicionamientos estructurales, institucionales y culturales.
- Garantizar procesos inclusivos reduciendo la brecha digital; promoviendo la apropiación tecno-social y evitando caer en el fetichismo tecnológico.
- Propiciar la convergencia de las agendas de gobierno abierto y objetivos de desarrollo para lograr incorporar otros actores y otras perspectivas a las agendas de discusión e incidencia.
- Promover la apertura de otros actores (partidos políticos, empresas públicas, etcétera) que permita avanzar y consolidar un Estado abierto transversal.

Referencias bibliográficas

Álvarez Nobell, Alejandro. "Medición y Evaluación en Comunicación". En: *Colección Estudios en Relaciones Públicas y Comunicación*, Nº 2, Instituto de Investigación en Relaciones Públicas (IIRP), Málaga, 2011. Recuperado de: http://www.revistacomunicar.com/pdf/2011-10-medicion.pdf

Álvarez Nobell, Alejandro. "Hacia un modelo integral de medición y evaluación en Comunicación Estratégica: supuestos teóricos, empíricos y metodológicos". V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social. Sociedad Latina de Comunicación Social. Universidad de La Laguna, España, 2013. Recuperado de: http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013_actas/131_Nobell.pdf

Álvarez Nobell, A. y Ruiz Mora, I. "Public information and communication for public participation in Spain". En: *Ecrea Osc 2015 Conference - Strategic Communication For Non-Profit-Organisations: Challenges And Alternative Approaches,* Leipzig, diciembre 2015.

Álvarez Nobell, A., y Cáceres, P. "Indicadores de buenas prácticas de información".

En: *ALAIC*, 2015. Recuperado de: http://www.alaic2015.eci.unc.edu.ar/files/ALAIC/EJE12/ALAIC%20%E2%80%93%2012%20%E2%80%93%207_alaic.pdf

Amado Suárez, A. (ed) *La comunicación pública como espectáculo: relatos de la Argentina del siglo XXI.* Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2014

Beetham, David "Democracy: Key principles, institutions and problems". En: *Democracy: Its principles and achievement.* Inter-Parliamentary Union, Ginebra, 1998.

Borrastero, C; Llimós, A. "Radio con Boca: sistematización de una experiencia de trabajo en la escuela Vicente Forestieri". Trabajo Final de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Escuela de Ciencias de la Información, 2007.

Cáceres, Pamela. "Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local". En: *Pensamiento Propio*, N° 40, 2014.

Cáceres, Pamela. "Programas de Metas: una innovación institucional para América Latina". En: revista *Ciudad Sustentable*, diciembre-Enero 2013-2014. Recuperado de: http://www.sideteam.com/clientes/revista_ciudad_sustentable/numeroIII/download/revista.pdf

Camacho Azurduy, Andrés. "América Latina en el reto de construir puentes con y entre las ciudadanías: el derecho a la información como práctica de formación y desarrollo de la ciudadanía comunicativa". En: *Revista académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social: Diálogos de la comunicación*. Lima, 2003.

Canel, M. J. y Sanders, K. "Para investigar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión". En: *Comunicación y Sociedad*, XXIII, 2010.

Castells, M., y Andrade, J. A. "La sociedad red: una visión global". En: *Enl@ce*, N° 7, 2010.

Islas-Carmona, J. O. "El prosumidor. El actor comunicativo de la sociedad de la ubicuidad". En: *Palabra clave*, N°11, 2008.

Dagnino, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, San Pablo, 2002.

Gaventa, John. "Triumph, deficit or contestation?: deepening the'deepening democracy'debate". En: *Working Paper 264*, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 2006.

Germani, G., y Bobbio, N. *Los límites de la democracia*. Vol. 15. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Colección Biblioteca de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1985.

Güemes María, C. y Ramírez-Alujas, A. "Gobierno Abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana". En: *La promesa del Gobierno Abierto*. Itaip-Infodf, México, 2012. recuperado de: http://www.itaip.org.mx/slide/pdf/lpga.pdf

Meijer, Albert. "Transparent Goverment: Parliamentary and Legal Accountability in an Information Age". En: *Information Polity*, N°8, 2003.

Meyer, J. W., y Rowan, B. "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia". En: Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (comps.) *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica, México,1999.

Moncrieffe, Joy. *Relational accountability: complexities of structural injustice*. Zed Books Ltd, 2011.

Morales, Susana. "Brecha digital y educación en la sociedad global de la información". En: Cabello, R. y Levis, D. *Medios informáticos en la educación. Perspectivas en América Latina y Europa*. Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2007.

Morales, Susana. "Apropiación de TIC: una perspectiva". En: Morales S. y Loyola, M. I. *Jóvenes y Tic. Apropiación y uso en educación*. Córdoba, 2009.

Morales, S., Álvarez, A., & Loyola, M. I. "Apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación e interactividad juvenil: realidades y desafíos". En: *Jóvenes interactivos. Nuevos modos de comunicarse*. A Coruña, Netbiblo, 2011.

Moreno Sardà, Amparo. "Periodismo para la participación de la ciudadanía plural en el control democrático". En: *Actas IV Congreso Internacional Latina de Comunicación Social*. Universidad de La Laguna, 2012. Recuperado de: http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012_actas/033_Moreno.pdf.

Moyado Estrada, Francisco. "Gobernanza y calidad en la gestión pública". En: *Estudios Gerenciales*. Vol. *27*, N° 120, Cali, 2011.

O'Donnell, Guillermo. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2007.

Olvera, A. y Isunza Vera, E. "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía". En: Alicia Ziccardi (comp.) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito local*. ISS-UNAM, INDECOL, COMECSO, México, 2004.

Oxhorn, Philip. "Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina". En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Enero- Abril, Año/Vol. 46, N° 187, Universidad Autónoma de México, 2003.

Piscitelli, Alejandro. *Nativos digitales. Dieta cognitiva, inteligencia colectiva y arquitecturas de la participación*. Santillana, Buenos Aires, 2009.

Rodríguez Breijo, V.; Álvarez Nobell, A. y Moreno Sardá, A. "Relaciones públicas para la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la gestión de los principales gobiernos locales de Aragón. El empleo de la web en la administración de los recursos colectivos". En: Carretón, María del Carmen y Matilla, Kathy (cords.) *La conducta interactiva de los públicos para las relaciones eficaces. Vol.1: Las relaciones en la comunidad y en las redes sociales*. Ediciones Universidad San Jorge y Dircom Aragón, Zaragoza, 2014.

Sanders, K., y Canel, M. J. (eds.). *Government Communication: Cases and Challenges*. A&C Black, 2013.

Silverstone, Roger. *Televisión y vida cotidiana*. Amorrortu, Buenos Aires, 1996.

LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD EN LAS ORGANIZACIONES: UNA REFLEXIÓN DESDE EL ENFOQUE INSTITUCIONALISTA DEL BUEN GOBIERNO

*Manuel Villoria Mendieta**

Introducción

La búsqueda del buen gobierno atraviesa la historia de la humanidad como un sendero inacabado. A partir de la denominada tercera ola de democratización, que surge con la *Revolución de los claveles* en Portugal, parecía que la expansión de la democracia sería imparable y que, en poco tiempo, habríamos alcanzado "el fin de la historia" en el sentido hegeliano, o la paz perpetua en términos kantianos. La milenaria pregunta sobre cómo organizar un buen gobierno ya tenía respuesta teórica y práctica, la democracia liberal era la solución. Sin embargo, algunos iniciales fracasos en los procesos de democratización impuesta –especialmente en Oriente Medio– han ido generando una corriente que, poco a poco, nos permite ya hablar claramente del avance de un reflujo autoritario y del fin del efecto dominó. De acuerdo al último informe de *Freedom House*[1], un total de sesenta y siete países sufrieron reducciones netas de derechos políticos y libertades civiles en 2016, en comparación con treinta y seis países que registraron aumentos. Esto supuso el onceavo año consecutivo en el que las reducciones superaron las mejoras.

**Universidad Rey Juan Carlos*

1 Ver: https://freedomhouse.org

Ante este reflujo la opción más equivocada sería la de dar la razón a los anti-demócratas y empezar a aceptar algunas de sus reivindicaciones, como la de que la democracia no permite gobernar eficazmente y que hay que recuperar "gobernación". Frente a ello, estimamos que la respuesta al ataque a la democracia es más y mejor democracia, no más "gobernación". Esto implica hablar de la calidad de la democracia y de la necesidad de definir vías para superar la democracia de mínimos, construyendo unas democracias plenamente relegitimadas. Unas democracias que aseguren un sistema de controles del poder suficientemente consolidados como para evitar derivas autoritarias y donde la voluntad popular, al tiempo, no sea secuestrada por élites de poder político y económico que son opacas, no responden y no permiten que surjan alternativas. Democracia de calidad implica y exige controles fuertes sobre el poder político, no solo elecciones. A partir de esta reflexión inicial, el camino que pretendo seguir para exponer con más detalle mi argumento es el siguiente: en primer lugar, la opción por una democracia de calidad es una opción ética, exige una difícil renuncia al ejercicio del poder discrecional por parte de los políticos y sus resultados positivos se ven a medio y largo plazo; lo que hemos aprendido a través de la historia es que el buen gobierno es un gobierno democrático que sabe auto-limitar su poder. Pero para ello es preciso, además, construir instituciones que promuevan la imparcialidad, la transparencia y la rendición de cuentas y que, en definitiva, eviten la corrupción de los pilares esenciales de la sociedad y, especialmente, del gobierno y la administración. Estas instituciones se entienden mejor si comprendemos que la legitimidad democrática no se basa tan solo en ganar elecciones. Por ello, reflexionaremos sobre la legitimidad de la democracia en la sociedad actual y sobre la necesidad de generar reglas y órganos que controlen a los gobiernos estandarizadamente, sin estar sometidas a la buena o mala voluntad de estos. Esta visión macro necesita su complemento micro. Por ello creemos que las instituciones generales de control deben ser acompañadas por sistemas organizacionales que, a través de instrumentos, procesos y estructuras adecuados, generen en cada dependencia estatal un marco de refuerzos mutuos que promuevan integridad y desincentiven comportamientos deontológicamente indeseables; y en ese marco un lugar central lo tienen los códigos éticos. Finalizaremos con unas reflexiones sobre cómo construir y sostener estas instituciones desde las últimas investigaciones sobre cambio institucional.

El buen gobierno como gobierno limitado. Antecedentes

En su origen, las primeras instituciones estatales surgen en el momento en que existen excedentes (de grano, por ejemplo) que hay que gestionar de forma que se eviten conflictos internos (Cfr. Mulgan, 2007), aunque la guerra externa es también una de las variables clave para explicarse el nacimiento de lo que hoy denominamos Estado (Bobbitt, 2002). En consecuencia, ese gobierno de lo común surge inicialmente para garantizar seguridad interna y externa a los habitantes de un territorio, a través de lo que Max Weber denomina el monopolio de la violencia legítima (Cfr. Weber, 1967), lo cual provee al gobernante de una capacidad de mando que puede usar de forma discrecional e, incluso, arbitraria. A lo largo de la historia hemos vivido repetidamente la experiencia de cómo el poder político tendía a expandirse y a facilitar el abuso de los privilegios que se atribuían al que gobernaba. Corrupción, arbitrariedades y abusos han sido un componente intrínseco de los gobiernos desde los orígenes de la civilización humana. La necesidad del gobierno ha abierto el paso a la justificación

del despotismo. Es cierto, además, que en el acceso al poder, así como en su mantenimiento y expansión, necesariamente siempre hay luchas y tensiones, lo cual nuevamente ha justificado comportamientos brutales y despiadados; la garantía del orden y la necesidad de asegurar el poder han sido la fuente de inmensos abusos y comportamientos contrarios a la moral socialmente aceptada en cada momento histórico.

En esencia, las visiones "realistas" de la política hacen que pueda justificarse toda esta actividad o bien por la mera lucha por el poder y el honor que genera, o bien por los privilegios y riquezas que asegura al que llega. Siguiendo este razonamiento, el buen gobierno sería una noción que se construye para legitimar el poder y nada existiría tras ella. Pero el objetivo de la llegada al gobierno no puede ser alcanzar el poder por el poder, o por los privilegios que asegura. Agustín de Hipona ya critica esta visión del gobierno como mero fruto o ejercicio de la fuerza y la astucia a comienzos del siglo V de nuestra era con esta certera sentencia: "Si de los gobiernos quitamos la justicia, ¿en qué se convierten sino en bandas de ladrones a gran escala? Y estas bandas, ¿qué son sino reinos en pequeño?" (2007, libro 4, cap. 4). En suma, la tensión entre ética (en sus diversas concepciones) y poder político hunde sus raíces en los más remotos arcanos de las sociedades humanas. Y desde esos remotos arcanos han surgido múltiples teorías para conectar el ejercicio del poder con un fin superior que lo justifica. La idea de que los gobernantes tienen la responsabilidad moral de servir a su pueblo se encuentra ya en la milenaria noción china de "mandato celestial" (*tianxia)*, en el concepto indio de *rajadharma* (los deberes morales del rey) o en la tradición occidental del buen gobierno (Cfr. Mulgan, Op. Cit.: 11). La preocupación por intentar definir y garantizar un buen gobierno es parte, así pues, de todas las tradiciones de pensamiento político de las civilizaciones conocidas.

Buen gobierno no como manipulación, sino como elemento sustantivo de referencia para la acción estatal.

Desde la perspectiva subjetiva, menos sostenida en leyes y más en las personas, las respuestas a cómo promover el buen gobierno se han basado también, tradicionalmente, en la creencia en que la ética de la virtud del gobernante era la clave para conseguir un reino en paz y una comunidad protegida por la justicia. La literatura sobre "espejos de príncipes" da cuenta de los intentos por guiar a los gobernantes por el camino de la virtud –con notables diferencias, lógicamente, entre territorios, culturas y épocas– y alejarles del camino del abuso de poder y el despotismo. En Occidente, el cristianismo aportó abundante literatura en la materia. Sin embargo, *El Príncipe* de Maquiavelo, rompe con la tradición cristiana y, en lugar de preocuparse por cómo garantizar el buen gobierno a través del ejercicio de la virtud, se centra en cómo garantizar el poder y en resaltar la inevitable tensión entre poder y moral. Maquiavelo plantea cómo a veces, incluso para lograr el bien de la comunidad, su seguridad y su protección, la política contradice la ética. Vuelve, en definitiva a situarnos frente al reto de cómo poder mantener el poder y asegurar el orden sin otorgar al gobernante privilegios morales. Unos privilegios de los que la historia nos demuestra que abusa hasta el más moderado. Las críticas posteriores al maquiavelismo han insistido en asegurar un marco moral de referencia al príncipe, que debería respetar salvo situaciones extraordinarias, pero pronto han tenido que reconocer que, además de la moral eran necesarias las leyes y los tribunales para controlar la inevitable sed de poder.

En China, sin embargo, esa preocupación por el buen gobierno encuentra respuestas que anticipan mucho mejor el ideal de la rendición de cuentas moderna. Las ideas de la Escuela de Legistas y de Confucio insisten en que el Emperador

debe rodearse de los mejores, no de los más leales; esto da como resultado el surgimiento de una burocracia meritocrática, sobre todo a partir del siglo VI, con la dinastía SUI, aunque el mejor ejemplo de emperador que se anticipa a las ideas modernas de rendición de cuentas es Li Shiming conocido como Taizong quien asentó la meritocracia para designar al funcionariado. Para ello, estableció la realización de exámenes para el servicio civil como medio para reclutar a oficiales capacitados. Asimismo, castigó a los funcionarios corruptos, advirtiendo a su heredero que expulsase a este tipo de individuos del gobierno y la administración. Taizong entendió bien que el buen gobierno es la suma de buenas instituciones más valores del gobernante.

En conjunto, lo que vemos históricamente al repasar los orígenes del Estado es una búsqueda de ideas, reglas y principios de buen gobierno que nos permitan superar el ejercicio ciego del poder. Superarlo porque el poder no se justifica por sí mismo, de ahí que todo gobierno necesite aportar razones para mantenerse. Esto explica que hasta los más poderosos y despóticos gobernantes, como Caracalla, también buscaran legitimarse con obras públicas que demostraran su preocupación por el pueblo. Una visita a las Termas en Roma deja bastante en evidencia este sorprendente hecho. El estudio del gobierno a lo largo de la historia nos permite comprobar cómo también se ha caracterizado por proveer justicia, bienestar y conocimiento a sus súbditos, no solo seguridad. En la búsqueda de legitimidad los gobernantes se vuelven hacia los gobernados y procuran que la obediencia sea voluntaria y fruto del reconocimiento por sus resultados y por sus formas. Por desgracia, unas masas sumisas y que aceptan la esclavitud no presionarán lo suficiente como para que quien tiene el poder deba esforzarse en legitimarse por resultados; pero una ciudadanía exigente sí lo hará, provocando un gobierno más

eficaz y cercano que en el caso contrario. Esto nos lleva a las ideas clave que quiero recalcar, todo gobierno tiene a abusar de su poder, pero los gobiernos que están limitados en su ejercicio, que tienen que rendir cuentas son mejores gobiernos; los países con ciudadanías exigentes y que controlan al poder son países más prósperos; no nos basta confiar en la moral del gobernante sino que tenemos que tener mecanismos de control del poder y sanción de sus abusos. En definitiva, es necesario controlar al poder para que cumpla su función de servir al pueblo y no servirse a sí mismo. De ahí el valor de la conciencia cívica, las instituciones democráticas y sus mecanismos de presión y control.

En torno a estas ideas de cómo evitar formas de gobierno depravadas surge en el pensamiento griego la noción de democracia y las configuraciones tipológicas de las buenas y malas formas de gobernar. El pensamiento romano, sobre todo con Polibio y Cicerón configura la idea de los modelos mixtos de gobierno, que incluyen diferentes componentes de la democracia, la aristocracia y la monarquía para que se limiten mutuamente y se evite con ello la degeneración de cada uno de ellos. En suma, los gobiernos benevolentes necesitan asegurarse con adecuados controles mutuos. En la Ilustración, conscientes ya de que centrar en la virtud del príncipe todas las garantías contra el despotismo era ilusorio, empieza a desarrollarse una teoría que concentra en los controles institucionales la clave del buen gobierno. Montesquieu y, sobre todo, posteriormente, los padres fundadores de la democracia americana abandonan la creencia en que una buena educación del príncipe nos baste para garantizar el buen gobierno y, recuperando algunas de las ideas del viejo republicanismo romano, comienzan la construcción de los sistemas de *accountability* modernos (Cfr. Jiménez Asensio, 2016). Lo expresa perfectamente James Madison, en el número 51 de *El Federa-*

lista cuando nos dice: "Si los hombres fueran ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, ningún control al Estado, externo o interno, sería necesario". Pero los hombres no somos ángeles y, por ello, es preciso construir un sistema de controles y de pesos y contrapesos que reduzca la capacidad de arbitrariedad de los gobernantes y les limite su tendencia a abusar del poder. Y lo expresa también Tocqueville, anticipando las teorías sobre cultura cívica, cuando reconoce que en el éxito de la democracia en América un elemento esencial es la capacidad de asociarse de los recién llegados y sus sistemas de implicación cívica y control social.

La legitimidad democrática

Llegados a este punto, creo que podremos entender mejor algunos de los fundamentos del sistema democrático tal y como lo necesitamos en este momento histórico. La legitimidad democrática requiere de las elecciones pero no se agota en ellas. Por eso hoy en día hay una tendencia bastante fuerte a criticar la democracia electoral, la democracia que basa toda su legitimidad en las elecciones y no en el ejercicio del poder, en la rendición de cuentas, en la transparencia. Algunos dicen, incluso, que hay que proteger a la democracia de las elecciones, como Pettit (Cfr. 2004).

Y ¿qué quieren decir con esto? pues que hay que rechazar esta idea de que cuando gano las elecciones tengo derecho a hacer lo que me da la gana, porque entonces convertimos la democracia en un autoritarismo que dura cuatro años, y que, además, desde el poder generará decisiones que harán muy difícil el recambio de gobernantes, en suma, una especie de dictadura que, como mucho, podría ser intermitente. Cuando Putin u Orban hablan de la democracia iliberal lo que

quieren decir es que ellos son demócratas porque mantienen las elecciones, pero rechazan el sistema de controles que la democracia liberal les establece. En la democracia iliberal hay elecciones, las elecciones son hasta competitivas, pero hay elementos esenciales del Estado de derecho que no se respetan, porque por ejemplo no se garantizan plenamente los derechos constitucionalmente reconocidos. Lo estamos viendo en Turquía o en Venezuela, donde hay por ahora elecciones, pero no estamos ante una democracia verdadera, pues la oposición es perseguida, la prensa libre desmontada, la separación de poderes poco a poco eliminada.

Por eso algunos autores (Cfr. Rosanvallon, 2010; 2015) nos recuerdan la importancia de combinar diferentes factores de legitimidad en la verdadera democracia. Por ejemplo, la legitimidad de imparcialidad, que es garantizar la aplicación imparcial de la ley, la gestión imparcial de los servicios públicos, y eso no se consigue sino con una administración imparcial, por ejemplo. Una administración garantizada con los principios de mérito en el acceso y carrera; una administración que tiene la capacidad de decir no al poder, de decirle la verdad, de no dejarse presionar para que incumpla las normas; en una verdadera democracia hay que evitar que el gobierno use la policía, o la hacienda, para su servicio e interés, ocultando su corrupción o persiguiendo a los opositores. Garantizar la imparcialidad y la legalidad de la administración es clave en la democracia.

Otro elemento muy importante es la legitimidad de reflexividad que es asegurar una visión más plural del bien común que la gubernamental, para eso está el papel de los tecnócratas, de los juristas y la capacidad de un análisis desapasionado de los problemas y la búsqueda razonable de soluciones. No quiere decir esto que se sustituya a los políticos, pero sí reconocer que los políticos son unos actores más en

ciertos ámbitos y que muchas veces tienen que ceder sus decisiones a órganos técnicos, a esto que llamamos instituciones no mayoritarias. En las democracias que funcionan cada vez hay más órganos independientes para controlar al poder y asegurar una legitimidad de reflexividad e imparcialidad. Y finalmente, la legitimidad de proximidad, que es la cercanía de las propuestas al entorno y a las circunstancias, la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones, la cercanía a la gente en lugar de la distancia gubernamental propia del modelo de gobernación. Como ven, entonces, la idea de la democracia *para el pueblo* se complejiza y para que el gobierno democrático sea *para el pueblo* es muy importante que participe una administración imparcial, expertos, técnicos, juristas, la propia ciudadanía y no solo los gobernantes, que siempre pueden poner por delante su interés en la reelección sobre el bien común.

Todo esto nos lleva a entender que la democracia requiere, además de elecciones libres y justas e igualdad política, un sistema procedimental que nos asegure el libre ejercicio de nuestras libertades, la respuesta a nuestras demandas y el respeto a nuestros derechos. Ello demanda un Estado de derecho sólido: la primacía de la ley; el control efectivo de los poderes "extraoficiales" –crimen organizado, terrorismo, etcétera –; la independencia judicial; un gobierno que responda a las demandas ciudadanas, pues los ciudadanos tienen preferencias y hay que dar respuestas a las mismas, respuestas que tienen que ser justas, equitativas, equilibradas; un gobierno que sea eficaz, que pueda afrontar los problemas existentes y para que podamos comprobarlo tiene que someterse a la rendición de cuentas. De ahí que la importancia de la rendición de cuentas horizontal no pueda dejarse de lado; es necesario consolidar sólidos controles horizontales: tribunales de cuentas que funcionen, organismos de evaluación de políticas que evalúen se-

riamente, autoridad fiscal independiente, órganos de control de la transparencia e integridad del gobierno, etcétera.

Y, además, cómo no, la legitimidad democrática demanda un gobierno honesto. La corrupción aparece repetidamente en diversos estudios como el factor esencial para reducir la calidad de la democracia donde esta existe (Cfr. Kauffmann, Kraay y Mastruzzi, 2004); así, de acuerdo con un reciente estudio empírico de De Miguel y Martínez-Dordella, la variable que correlaciona más con democracia es la (falta de) corrupción, con un coeficiente de 0,61 (2014). Y precisamente la variable que más correlaciona con reducción de corrupción es la eficacia del gobierno, con un coeficiente de correlación de 0,86; eficacia entendida como competencia de los funcionarios (mérito), independencia frente a presiones políticas y clientelares (ética de la imparcialidad), y credibilidad que aporta el gobierno en su capacidad de generar políticas adecuadas honestamente (Cfr. Rothstein y Holmberg, 2014). En suma, una administración meritocrática y honesta es esencial para la calidad democrática y en torno a ella deberíamos centrar estrategias clave de buen gobierno.

Los marcos organizacionales de integridad

Todo este conjunto de reflexiones debe completarse, desde los estudios de administración pública, con la construcción dentro de cada organización pública, de un marco de instrumentos, procesos y órganos que promuevan la integridad, el mérito, la rendición de cuentas y, en definitiva el buen gobierno del organismo correspondiente. Un marco de integridad de la organización incluye todo un conjunto de medidas que buscan garantizar que tanto la dirección como los empleados y *stakeholders* desarrollan sus actividades de manera honesta

y comprometida con la misión, valores y fines de la organización. Un marco de integridad incorpora normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces que contribuyen conjuntamente a prevenir la ilegalidad y a fomentar la ética. Hablamos de un sistema que considera la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. De esta forma, lo que el sistema permite es un continuo progreso, pasándose de implantar mecanismos de control de conductas anti-productivas a consolidar instrumentos, procesos y estructuras que fomentan la integridad.

En el marco de integridad (ver tabla 1) existen toda una serie de instrumentos esenciales para promover la ética y también una serie de instrumentos complementarios para ello. Los complementarios no tienen como fin primario la búsqueda de integridad, sino que cada uno tiene sus propios fines (la gestión de recursos humanos el suyo, la gestión presupuestaria el propio, etcétera); ahora bien: si funcionan inadecuadamente generan incentivos para las conductas no éticas en la organización. Por otra parte, la organización se sitúa en un contexto social que también influye sobre los comportamientos de las personas que la componen. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los que son propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de sus miembros. El contexto es interno (el clima ético interno) y externo a la organización.

El contexto interno se refiere a todos aquellos actores y factores que pueden afectar la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad (como, por ejemplo, la percepción que los miembros tengan de la equidad con la que funciona internamente dicha organización). De este modo, en organi-

zaciones donde los trabajadores tengan una percepción negativa sobre la equidad e integridad de los procedimientos internos de la misma (gestión de personal –ascensos, distribución de primas por productividad–; gestión de los conflictos de interés; control de las finanzas; respeto a las normas disciplinarias y a los códigos éticos, etcétera), habrá una mayor probabilidad de que el comportamiento de dichos trabajadores se aleje de las exigencias de la integridad. El clima ético de las organizaciones es, en consecuencia, un factor que conviene conocer y controlar. Por su parte, el contexto externo se refiere a los actores y factores del medio ambiente más amplio, del sector público en general, y que están más allá del ámbito de control de la organización, pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros. Algunos ejemplos son las leyes y las prácticas sobre la financiación de los partidos y las elecciones; la regulación de las actividades de *lobbying*; la implicación de algunos sectores externos interesados (ciudadanos, empresas, medios de comunicación, etcétera) en el desarrollo de las medidas de fomento de la integridad, entre otros.

En la tabla se puede comprobar que entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, lasevaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los miembros de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados.

Por otra parte, en el área de procesos es importante que todos los elementos del proceso de promoción de la integridad sean considerados y adecuadamente gestionados. Así, hay que determinar y definir "integridad", para lo cual la evaluación de riesgos, los códigos éticos y las normas de conflictos de interés cumplen una labor esencial. Pero también hay que guiar hacia la integridad, lo cual exige la presencia de programas de formación en ética y el establecimiento de sistemas de asesoramiento y apoyo para los empleados públicos. Tampoco puede obviarse la labor de control, que exige generar sistemas de detección e investigación de conductas ilegales o contrarias a los códigos éticos, para abrir, en su caso, los procedimientos correspondientes. Todo ello nos lleva a la ineludible necesidad de sancionar e imponer medidas represivas contra los incumplimientos, de forma progresiva, para que se eviten impunidades y se marquen las líneas rojas que ningún miembro de la organización debe traspasar. Esto exige que los propios códigos y normas internas establezcan los procedimientos en caso de incumplimiento y las sanciones. Finalmente, es necesario evaluar el éxito o fracaso en las medidas adoptadas, para lo cual, las encuestas, además de otros instrumentos propios de la evaluación, son necesarios. Todos estos procesos requieren, para su seguimiento e implantación, de órganos competentes, suficientemente autónomos y protegidos, como una Comisión de Ética.

Dejando de lado el código ético, en el que nos vamos a centrar posteriormente, en primer lugar hay que determinar cuáles son las zonas de mayor riesgo en una organización, aquellas por las que puede dejar de ser íntegra. Es decir, dentro de una asociación hay que detectar las áreas en que la naturaleza de la actividad dirigida hacia el cumplimiento de la misión pueda, con más facilidad, desviarse y transformarse en un interés privado. Además, es necesario tener un sistema

de formación en ética que garantice que las personas de la organización tienen clara la misión, los valores y los estándares de comportamiento requeridos. Como quiera que, a menudo, los valores deseables entran en conflicto, o los estándares pueden interpretarse de forma diferente, es preciso que exista un comité de ética que aporte interpretaciones comunes y actualice el código ante los cambios sociales o jurídicos existentes. Y, cómo no, hay que tener sistemas de control interno para evitar la impunidad que genera la falta de detección, entre estos sistemas la denuncia interna puede ser un instrumento eficaz si se protege al denunciante y se exige rigor en la denuncia.

Junto a los elementos esenciales, hay elementos complementarios que coadyuvan al éxito del marco de integridad, aunque sus finalidades exceden el mismo. Así, una política de recursos humanos adecuada es esencial para evitar oportunidades e incentivos a la corrupción. Por una parte, a través de políticas de atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina adecuadas, que permitan evitar la llegada y/o permanencia en la asociación de personas con bajo nivel de desarrollo moral. Por otra, con políticas de liderazgo basado en el ejemplo y un riguroso control del comportamiento de los directivos. Cuando las políticas de recursos humanos permiten la percepción de inequidad, o quiebran el contrato psicológico entre empleados y organización, los resultados pueden ser muy negativos. También son importantes las normas y procesos de contratación, las normas y procesos presupuestarios, o los modelos de gestión de calidad con sus indicadores y controles propios. Todos ellos ayudan a que los instrumentos específicos de integridad funcionen adecuadamente. En todo caso, estos elementos complementarios deben ser evaluados para comprobar su impacto sobre la integridad y la prevención de

conductas no éticas, generando procesos de monitoreo que den *inputs* apropiados al sistema de integridad esencial.

Finalmente, solo con los órganos adecuados estos instrumentos complementarios podrán cumplir su papel. Son imprescindibles órganos de gestión de recursos humanos y de contratación técnicamente competentes y protegidos de las presiones indebidas, y oficinas presupuestarias con el rigor y la capacidad adecuada. Desde este aspecto, la generación y consolidación de un servicio profesional directivo es un aporte esencial al marco de integridad, pues asegura profesionales en los puestos de dirección, y además, reduce las posibilidades de presión político-partidista en la toma de decisiones técnicas.

Los códigos éticos. Un análisis empírico

Hablemos ahora de los códigos éticos. El desarrollo de códigos éticos es uno de los componentes esenciales de las políticas de buen gobierno, tanto en el sector público como privado. Los códigos de conducta tienen, por lo común, unas notas distintivas o contenidos básicos que se pueden sintetizar, siguiendo a Jiménez Asensio (2016) del siguiente modo:

- **Valores y principios**, que se tratan unas veces de forma diferenciada y otras de forma conjunta, o solo con la explicitación de valores o principios esenciales.
- **Normas de conducta**, que tienen mayor o menor alcance en sus detalles, dependiendo del contexto y de los países.
- **Sistemas de seguimiento y control** (Comisión de Ética o Comisionado de Ética). Se trata de una pieza clave para construir un Marco de Integridad Institucional que sustente una infraestructura ética eficiente y creíble.

La característica fundamental de los valores y/o principios es que no sirve solo el mero enunciado de los mismos,

sino que una dimensión determinante de este tema es que estos se enuncien, pero además se defina cuál es su contenido o alcance material y su significado; más aún, con el tiempo sería bueno incorporar ejemplos de la interpretación que se pueda dar de ellos en casos concretos y relevantes. Si se toma como referencia un modelo de códigos de conducta del personal directivo o de aquellos altos cargos que conforman el poder ejecutivo hay que acudir a ejemplos anglosajones, que son sin duda los que tienen un desarrollo más amplio en esta materia. Un importante código de estas características es el *Code of Conduct and Ethics, del Senior Executive Service* de la Administración Federal estadounidense publicado en enero de 2012. En el ámbito territorial más próximo, en España tenemos el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y del personal eventual del Gobierno Vasco, aprobado en junio de 2013.

Los valores y principios se concretan en determinadas normas de conducta, que como su propio nombre indica se trata de ámbitos definidos en los que se pauta cuál ha de ser el comportamiento o los estándares de comportamiento adecuados para que los destinatarios de las mismas no infrinjan tales pautas o comportamientos y actúen en el cumplimiento de sus funciones de forma acorde con tales normas. El grado de detalle de las normas de conducta varía en todo caso de unos modelos de códigos a otros. Los modelos anglosajones son, por lo común, muy detallados en la regulación de tales conductas. Y cuando no lo son o simplemente lo son de forma no muy exhaustiva, que en algunos casos es así, tales códigos vienen acompañados de guías o manuales de aplicación en los que se detallan de forma pormenorizada qué conductas son las que los contravienen, así como de qué manera se han de resolver o se han resuelto los distintos dilemas éticos, incorporando incluso soluciones o ejemplos para que puedan

ser tomados como referencia. Son de enorme utilidad práctica y el grado de detalle puede ser muy exhaustivo. Para ello, es fundamental que los códigos se refieran a unidades u especialidades concretas del aparato administrativo, por ejemplo, los aduaneros e inspectores de finanzas británicos tienen su propio código, los policías el suyo, etcétera. Es importante también que el código se conecte con sistemas de control, denuncias, actualización, sanciones y formación. Para ello es esencial la creación de comités de ética con capacidades de gestión, formación, asesoramiento y, si es preciso, sanción.

Con estas afirmaciones volvemos a resaltar que el código ético es solo una parte –esencial, eso sí – de todo el marco de integridad que la organización puede diseñar. En España, las diferentes normas de transparencia (la estatal y las autonómicas) han generado unos códigos para los altos cargos. También las normativas de función pública han aprobado códigos para los empleados no directivos. Pero nuestras normas no han requerido la generación de marcos de integridad para nuestras organizaciones (excepto en algunos casos como el de la Diputación de Guipuzkoa). Ese requerimiento sería positivo para la lucha contra la corrupción y para la clarificación de obligaciones morales en el ejercicio del cargo público. En todo caso, las normas existentes abren la vía para empezar a trabajar en el desarrollo en cada organización de códigos y para su inserción en el marco de integridad correspondiente. Códigos que deberían hacerse de forma participativa y abierta con los empleados y *stakeholders* y que deberían dar respuestas específicas a los problemas típicos de la organización. Si no se hiciera así y simplemente se dejaran los códigos como un conjunto de reglas abstractas de cumplimiento-deseable, sin conexión con otros instrumentos y procesos, los impactos finales serían muy reducidos; para ello, basta ver lo que está pasando en España en términos de corrupción y conductas

éticamente desviadas a pesar de la existencia de códigos en las normas generales. En consecuencia, es preciso regular los códigos de forma tal que en ellos ya existan componentes que los conecten a los marcos de integridad, favoreciendo la generación e implementación de todo el sistema.

Sobre esta base, hemos procedido a definir unos parámetros para analizar la calidad de los códigos existentes, una especie de *check-list* muy sencilla. Todo ello nos ha llevado a establecer como contenidos mínimos del código los siguientes:

- El establecimiento de unos principios éticos y unas reglas de conducta coherentes con lo establecido en las normas generales.
- El desarrollo al menos de los aspectos siguientes:
  - publicidad de la agenda de los altos cargos
  - definición de los conflictos de interés y criterios para regularlos
  - garantías de imparcialidad en el ejercicio del cargo. Por ejemplo, la prohibición de aceptar regalos o los protocolos en caso de tener participaciones en empresas que contratan con la administración.
- La existencia de un sistema explícito de adhesión al código.
- La creación de un comité de ética que responda a demandas de clarificación y que vigile el cumplimiento.
- La existencia de mecanismos de denuncia de los incumplimientos del código con protección al denunciante.
- La existencia de un régimen de sanciones por incumplimiento.

Con todos estos criterios pasaremos ahora a detallar los resultados de la evaluación realizada en Cataluña de (1) la existencia de códigos en las organizaciones obligadas a ello por ley; (2) la calidad de los códigos existentes. Hemos elegido Cataluña por ser el lugar de España donde más se ha de-

sarrollado esta normativa y más se ha avanzado en la materia. En Cataluña, la Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno (LTABG), de 2014, ha regulado diferentes instrumentos para garantizar el buen gobierno, que es definido en el art. 2 d, como los "principios, las obligaciones y las reglas sobre la calidad de los servicios y el funcionamiento de la administración y los principios éticos y las buenas prácticas de acuerdo con las que han de actuar los altos cargos de la administración, los cargos directivos y el resto de personal al servicio de la administración, con el objetivo de que esta funcione con la máxima transparencia, calidad y equidad y con garantía de rendimiento de cuentas". Si nos centramos en los códigos éticos, es evidente que la LTABG ha pretendido expandir el sistema de códigos por las administraciones catalanas, pero más aún, ha intentado que principios éticos guíen la contratación y el sistema de subvenciones públicas. En concreto, la Ley establece en su artículo 55.3 que "El Gobierno, los entes locales y los otros organismos incluidos como sujetos obligados por la ley, han de elaborar un código de conducta de sus altos cargos que concrete y desarrolle los principios de actuación a que hace referencia la propia ley en su apartado primero, establezca, en su caso, otros adicionales y determine las consecuencias de incumplirlos, sin perjuicio del régimen sancionador que la ley ya fija".

Veamos en primer lugar si esta obligación establecida en la norma se ha cumplido o no. En 2016 y 2017 un equipo de investigadores hemos preparado un cuestionario para el Defensor del Pueblo de Cataluña con el que se ha preguntado a todos los entes obligados por la Ley catalana de transparencia (64 entidades autonómicas/comarcales y provinciales y 948 ayuntamientos) si se había aprobado ya un código ético en su entidad (ver tabla 2). Posteriormente, se solicitó a todos los que lo habían aprobado que mandaran un enlace para acceder

al contenido del mismo. Los ratios de respuesta no han sido todo lo elevados que debían ser, máxime cuando quien enviaba el cuestionario era la autoridad encargada por la LABG de hacer la evaluación de la implementación de la misma.

En cuanto a los datos de fondo, se puede ver en la tabla 3 cómo el número de ayuntamientos con código ético es aún bastante bajo, a pesar de que la ley les obliga a ello. Como se puede observar, el progreso general ha sido positivo, aunque todavía es bastante bajo el nivel de cumplimiento de la norma en esta materia específica. Tal vez la mejor explicación para este bajo nivel de cumplimiento sea que ya existe y está en pleno funcionamiento el proceso de elaboración del Código Ético del Sector Público de Cataluña, que se calcula afectará a 400.000 personas, muchas de las cuales pertenecerían a gobiernos locales[2].

Como se puede ver, la implementación de los códigos en los ayuntamientos está siendo lenta, y ello sin contar con el análisis de su calidad. Para ayudar en esta labor la propia Generalitat ha elaborado una Guía muy completa para la elaboración del Código ético de los altos cargos locales y a través de una comisión *ad hoc* está elaborando el "Codi Ètic del Servei Public de Catalunya"[3]. La tarea del Comité es elaborar un código que sea aplicable a todas las administraciones públicas catalanas.

En cuanto al resto de entes obligados los resultados de cumplimiento son los siguientes (ver tabla 4) señalan diver-

2 Recuperado de: http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_funcio_publica/pgov_empleats_publics/codi-de-conducta-i-bones-practiques/comite-per-a-lelaboracio-del-codi-etic-del-servei-public-de-catalunya

3 Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/0B80PcA TPBshOcjZuMUYtT1VseGs/view. ACORD GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública.

sos aspectos. Los bajos resultados en entes supra-municipales, comarcales y provinciales probablemente se deban a la razón antes mencionada de la labor del Comité para la elaboración del Codi Ètic del Servei Public de Catalunya y el Codi ètic del Sector Públic. En 2016, los datos eran aún peores, un solo Consell y la Generalitat empezaban a generar su código. En todo caso, como se puede ver, se están dando aún los primeros pasos. No obstante, durante este último año, la Generalitat ha procedido a realizar una labor muy interesante en relación a los códigos de conducta, labor que nos permite asegurar que en esta materia el cumplimiento de la ley por el Gobierno de la Generalitat ha sido completo. Así, el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo aprobado en verano de 2016 ha sido un punto de inflexión importante. En dicho código se establece, por ejemplo la obligación de registrar debidamente todos los regalos, viajes y agenda de estas personas, lo cual ha dado lugar a una página web donde se puede comprobar todos estos datos[4]. También se ha procedido a la adhesión individualizada por parte de todo el personal afectado, sin ningún incidente; ahora se está procediendo a exigir la adhesión a todo el personal directivo de empresas públicas, el cual ya no queda excluido de esta obligación tras la correspondiente consulta. Muy importante es que se ha creado el Comité Asesor de Ética Pública, el cual recibe consultas, hace recomendaciones, interpreta el código, recibe denuncias, propone sanciones a los órganos competentes para dictar resolución y elabora un informe anual sobre el cumplimiento del código. Un comité ya en pleno funcionamiento y que ha emitido doce resoluciones consultables. También se ha creado

4 Recuperado de: http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_funcio_publica/pgov_empleats_publics/pgov_carrecs_publics/codi-de-conducta-alts-carrecs-personal-directiu/publicitat-activa-derivada-del-codi-de-conducta-00001/

un Buzón de denuncias *online* con garantía de confidencialidad. Aún no se han recibido denuncias de incumplimiento cuando se escriben estas páginas. En suma, que tras analizar el sistema del gobierno de la Generalitat se puede afirmar que reúne los seis requisitos antes mencionados como requisitos de calidad de los códigos.

Pasaremos ahora al análisis de contenido del resto de códigos a los que hemos tenido acceso. De los códigos remitidos, empezaremos por analizar los de ámbito local (ver tabla 5). Los Consells, por su parte, también han empezado a aprobar códigos éticos, en concreto se nos han remitido siete que, en esencia, reúnen los requisitos de definición de los principios éticos y las reglas de conducta coherentes con la LTABG, de desarrollo de algunos de estos principios (en esencia la regulación de los conflictos de interés y la garantía de la imparcialidad). En algún caso, como el del Val D'Aran, se han adherido al Código ético de la Federación Española de Municipios y Provincias. Pero hay ejemplos como el de Baix Camp o el del Vallés Occidental que reúnen casi todos los requisitos previamente enumerados como pertinentes para el pleno cumplimiento de la LTABG. En relación con el resto de entes obligados, la Universidad de Lleida ha remitido un Código ético; no obstante, el mismo es anterior a la aprobación de la LTABG. Por ello, no reúne ninguna de las condiciones que hemos establecido previamente. En todo caso, es un código que no afecta solo a los altos cargos (no es sencillo delimitar los altos cargos en la universidad), sino a cada miembro de la comunidad universitaria y tiene un carácter meramente orientador, no sancionador. Debería adaptarse a los criterios de la LTABG en la medida de sus posibilidades y de la naturaleza de la universidad. También el Consell de Garantías Estatutarias tiene un compromiso ético, pero esencialmente es una declaración sencilla de principios y no reúne los requi-

sitos antes mencionados para los códigos. La Oficina Antifrau tiene un proyecto sometido a la aprobación del Parlament. Este proyecto reúne prácticamente todas las condiciones establecidas previamente.

En resumen, se ha empezado a dar respuesta a las demandas de la LTABG, pero de forma poco exigente (excepto, como es obvio, por la Generalitat). En este año próximo, considerando que existirá un código marco y que existen ya buenas prácticas, esperamos que se expanda de forma sustantiva la aprobación de sistemas de integridad, comenzando por un código ético con las características enunciadas en este texto, en todos o la mayoría de los sujetos obligados. El siguiente paso debería ser la creación de marcos de integridad en cada organización, de acuerdo a lo defendido en este texto.

Finalmente, en cuanto a la incorporación de cláusulas éticas a la contratación, podemos decir que se ha avanzado bastante, aunque todavía el nivel de cumplimiento es bajo (ver tablas 6 y 7). Por desgracia, el modelo establecido no es el propio de los pactos de integridad en la contratación pública, que daría unas garantías mayores y una institucionalidad mucho más sólida. Pactos de integridad que están empezando a expandirse por España de la mano de Transparencia Internacional aunque aún no se han aplicado en Cataluña.

En esta materia de contratación existe ya un gran conjunto de experiencias europeas (no españolas aún) en relación a los pactos de integridad (PI). Los PI tienen la finalidad de incrementar los niveles de transparencia, nivelar las condiciones existentes entre los distintos actores, así como mejorar la eficacia de los procedimientos de contratación pública. Su finalidad primordial es clara, y no es otra que la de atajar el problema de la corrupción en el seno de la contratación pública. Los PI ya cuentan con una sólida experiencia a nivel global, lo cual es una muestra de la flexibilidad de esta herramienta. En efecto,

entre los países que los han desarrollado e implementado, encontramos algunos tan dispares en cuanto a su modelo político, económico, social y cultural, como lo pueden ser, entre otros, México, Alemania, China o Zambia. Transparencia Internacional propone que los PI se articulen en torno a seis ejes esenciales, que se resumen de la manera siguiente:

- El compromiso de que los funcionarios no acepten sobornos o cualquier otro tipo de prebendas, con la previsión de sanciones en caso de que dicho compromiso sea vulnerado
- El compromiso por parte de los licitantes de no pagar u ofrecer sobornos o cualquier tipo de prebendas, con la previsión de sanciones en caso de que dicho compromiso sea vulnerado.
- El compromiso por parte de cada licitante de no coaligarse con otros licitantes para tener determinada influencia en el procedimiento de contratación pública.
- El compromiso por parte de cada licitante de divulgar a las autoridades competentes así como al supervisor los pagos realizados o prometidos en relación al contrato en cuestión.
- El consentimiento explícito por parte de cada licitante de que el compromiso de no pagar u ofrecer sobornos seguirá vigente hasta la completa ejecución del contrato
- El consentimiento explícito por parte de cada licitante de que tendrá que mantener los mismos compromisos adquiridos por medio del PI con sus distintos subcontratas y socios.

Junto a ello, el PI fomenta la participación de la sociedad civil en el monitoreo del contrato, desde su fase previa (análisis de necesidades) hasta su fase final (finalización de la obra o servicio y pagos de cierre). Y lo hace con la selección de un grupo de expertos en contratación pública que, pagados con fondos de la ONG promotora, o de un tercero se dedica a controlar la honestidad del proceso desde la fase previa a la fase final del contrato.

Conclusiones

Para entender las dificultades en la generación de instituciones de control es indispensable considerar la variable del poder; en el espacio metafórico que denominamos arena de políticas ("espacio de acción" en Ostrom, 2005) hay siempre actores diversos con diversos niveles de poder, lo cual genera unos balances o equilibrios. Cambiar instituciones exige cambiar los equilibrios de poder, modificar las asimetrías existentes. No es sencillo que el cambio surja desde los que disfrutan del *statu quo*. Sobre todo, es verdaderamente complicado que surja el cambio cuando se dan tres patologías de las asimetrías de poder (BM, 2017: 7-11). Primero la exclusión; cuando los excluidos son poderosos o están desesperados surge la violencia; en todo caso, la exclusión de sectores importantes de la sociedad impide que las instituciones cumplan sus funciones y se alcancen los impactos deseados. Segundo la captura; cuando grupos poderosos consiguen que las políticas les beneficien desproporcionadamente gracias a su indebida influencia los resultados son negativos para la competitividad y la eficiente distribución de recursos; además de deslegitimar la democracia, creando gobiernos que no dan respuesta a las demandas colectivas. Tercero el clientelismo, entendido como el intercambio de privilegios en el acceso a los servicios públicos a cambio del apoyo electoral. En entornos de desigualdad alta estos intercambios generan redes de protección cortoplacista y discrecional para masas de personas que viven en la pobreza, pero en entornos no tan desiguales generan también una doble captura, del patrón político hacia las clientelas y de estas hacia el patrón, que depende para su supervivencia política de ellas; en todo caso, quiebran el principio de imparcialidad y, con ello, la calidad del gobierno (Cfr. Charron et. al., 2015). La captura y el clientelismo son aspectos esenciales de la corrupción. Cuanto más fuertemente arraigadas están las patologías, más difícil es el cambio.

En general, cuando las instituciones no funcionan siempre hay alguien que parece que gana y muchos que pierden. Para hacer que las instituciones cumplan con sus funciones es necesario rediseñar la arena de políticas y producir tres tipos de transformaciones. La primera es la generación de contestabilidad, es decir, cambiar las reglas para permitir la incorporación de actores diferentes que puedan enfrentarse al *statu quo* e influir en las decisiones a tomar; con ello se produce legitimidad y cooperación. La segunda exige la capacidad de crear nuevos sistemas de incentivos y desincentivos que transformen la conducta de los actores y les hagan más flexibles frente al cambio. La tercera es el cambio de las creencias y preferencias de los actores, generando cambios en las ideas que guían su conducta y, de ser posible, en los valores. Todo ello se puede hacer a través de nuevas normas formales, del uso de las normas informales o de leyes de procedencia internacional (tras la ratificación de los tratados). En todo caso, los juegos de normas (*rules game*) se producen a un doble nivel, por una parte siguiendo las normas existentes se intenta mejorar el impacto a alcanzar, pero al tiempo los actores están continuamente intentando cambiar las propias normas, de forma que modifiquen las asimetrías de poder (BM, 2007: 12-16). Las normas son de tres tipos, las operacionales, que definen deberes o derechos concretos a los sujetos afectados; las procedimentales, que definen qué sujetos pueden participar en la elaboración de las normas operativas y cómo se deben tomar decisiones en general; y las constitucionales, que definen quiénes pueden tomar decisiones en la elaboración de las leyes y los procedimientos para su adopción o cambio. Cuanto más abstractas y generales son, más difíciles serán de cambiar (Ostrom, Op. Cit.: 58-59).

Todo ello requiere conocimiento del entorno, los diseñadores han de tener un conocimiento profundo (Cfr. Olsen, 2010: 6) de: a) el orden institucional en el que se va a intervenir y sus niveles de adaptabilidad; b) cómo debería ser el orden institucional preferido y si los arreglos institucionales mejores y necesarios serían posibles; c) cuáles son los arreglos institucionales que permitirían una mejora y cómo diseñarlos para que resuelvan problemas, alcancen objetivos y reduzcan las distancias entre el ser y el deber ser; d) qué tipo de proceso de diseño preciso sería el que, considerando el entorno, generaría el resultado adecuado. La cuestión que surge ahora es ¿quién puede incentivar el cambio? ¿Quién lidera el rediseño institucional? En conjunto, podríamos decir que los cambios pueden venir de las negociaciones entre las élites, del compromiso ciudadano y su movilización y de la influencia internacional. En ocasiones puede ocurrir que las propias élites comprendan que es preciso cambiar por su propio interés o el del país, sacrificando incluso sus propios intereses (como ocurrió con las últimas Cortes franquistas en España). En otras ocasiones pequeños cambios permiten el surgimiento de órganos de rendición de cuentas horizontales que, una vez constituidos, son potentes fuerzas de cambio en su ámbito de acción (por ejemplo, un Consejo de la Transparencia o una Agencia Fiscal Independiente activos y vigilantes), exigiendo a las élites una *accountability* mayor. Cuando las élites anticipan su pérdida de elecciones están mucho más abiertas a cambios en las instituciones que controlan al poder, pues ello les permitirá controlar mejor al nuevo gobierno. En todo caso, la sociedad civil organizada en grupos bien estructurados y que aprovechan las nuevas tecnologías de información es un elemento esencial de cambio (Cfr. Castells, 2012). En ocasiones esa sociedad civil a favor del cambio se estructura en partidos nuevos (caso Podemos en España), en otras se mantiene a través de diferentes ONGs, que pueden coordinarse y constituir con otros agentes privados (asociaciones de empresarios, por ejemplo) o gubernamentales, potentes coaliciones promotoras del cambio (Cfr. Sabatier, 1998). Finalmente, ciertas organizaciones internacionales pueden ser agentes impulsores de cambio (en el caso español, sin lugar a dudas, la Unión Europea o el Consejo de Europa, entre otros, lo han sido) (BM, 2017: 17-27).

Todos esos cambios han de ser implementables e implementados. La buena implementación se genera ya en la fase de diseño, creando las condiciones para que sea posible (por ejemplo, reservando presupuesto adecuado para la ejecución). Pero en todo caso esta fase es extraordinariamente compleja y en ella se estrellan muchos de los sueños de cambio institucional. Considerando solo el enfoque *top-down* en la implementación (existe un enfoque *bottom-up* que insiste en que los agentes públicos operativos pueden en el día a día de la implementación transformar los diseños hechos arriba o generar diseños propios), los requisitos para una adecuada implantación son muy numerosos y de difícil control (ver gráfico 1).

Resumiendo todo lo dicho, el ciclo de diseño tiene seis fases (ver gráfico 2). La primera de diagnóstico, donde se analiza la institución y se ven sus problemas funcionales subyacentes relacionados con el compromiso, la coordinación y la cooperación. La segunda de evaluación de las asimetrías de poder y de sus posibles patologías (exclusión, captura y clientelismo). La tercera de definición de objetivos, en la que se identifican los puntos de entrada para la reforma, bien sea generando contestación (voz), modificando incentivos o cambiando las creencias y preferencias de los actores. Cuarto, de diseño en sentido estricto, en la que se identifica el mejor mecanismo para la intervención, con normas de un tipo u otro

(operativas, procedimentales o constitucionales). Quinto, implementación a través de los apoyos y estrategias adecuados para reducir las resistencias. Sexto, evaluación y adaptación.

La construcción del buen gobierno es y será un sendero inacabado, siempre estaremos trabajando por mejorarlo, siempre estará en riesgo el trabajo ya hecho, siempre será necesaria una ciudadanía exigente y dispuesta a luchar por sus derechos.

Anexo

Tabla 1: Marco de integridad organizacional de la OCDE
Fuente: OCDE 2009 y elaboración propia

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE				
Gestión del Marco de integridad				
Esenciales			*Complementarios*	
Instrumentos	Procesos	Estructuras	*Instrumentos*	*Procesos*
Códigos éticos, evaluaciones de riesgos, formación en ética, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias	Determinar y definir integridad Guiar hacia la integridad Controlar Sancionar e imponer Evaluar	Responsables de la gestión de la integridad. Comités u oficinas de ética, inspectores internos	*Evaluación del sistema de RR.HH* *Procedimientos de contratación* *Gestión presupuestaria* *Gestión de la calidad* *Control interno y externo*	*Procesos y medidas implantadas* *Qué ha pasado* *Quién evalúa* *Cómo evaluar* *Cómo asegurar impacto*

→

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE		
Contexto de integridad		
Complementarios	Interno	Externo
Estructuras *Gestores de RR.HH* *Auditores internos, etc.*	Clima laboral	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Policía, Fiscalía, medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales, sector privado, etc.

Tabla 2: Ratio de respuesta al cuestionario en Ayuntamientos por tamaño de población
Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia

Año	+ de 50.000	+ de 20.000	+ de 5000	+ de 500
2016	100,00%	80,49%	81,38%	65,28%
2017	87,5%	68,42%	87,50%	69,69%

Tabla 3: Número de Ayuntamientos con código ético separados por número de habitantes
Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia

Año	+ de 50.000	+de 20.000	+ de 5000	+ de 500
2016	4 sí	6 sí	6 sí	4 sí
2017	17 sí 39 no	5 sí 34 no	8 sí 69 no	30 sí 485 no

Tabla 4: Códigos éticos de otros entes obligados por la norma
Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia

Consells Comarcales	Consell General de Aran	Diputaciones	Entidades supra-municipales	Generalitat	Consell de Garantias Estatutarias	Universidades	Entidades reguladoras
6 sí 32 no	Sí	4 no	1 no	Sí	Sí	9 no	2 sí 3 no

Tabla 5: Contenidos de los códigos éticos de Ayuntamientos de Cataluña
Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia

Ayuntamientos	Principios éticos y reglas de conducta coherentes con la LTABG	Desarrollo de conflictos de interés, publicidad de agendas y garantías de imparcialidad	Sistema explícito de adhesión al código	Comité de ética	Mecanismos de denuncia	Régimen de sanciones
Calella	Sí	Parte	No	No	No	No
Capmany	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	No	No	No
Copons	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	No
Juncosa	En parte	No	No	No	No	No
Puig Reig	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	Sí	No	No
Reus	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	Sí	En parte	Sí
Riudoms	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	No	No	No
Salou	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	No (hay una Comissió de Serveis Generals que evalúa anualmen-te)	No	No
Sant Cugat del Vallés	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí (en parte)	Sí
Sant Fost De Camp-sentelles	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	No
Vic	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	No	No	Sí
Vilanova i la Geltrú	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	Sí	Sí (en parte)	Sí
Masnou	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	Sí	Sí (en parte)	Sí
Prats de Rei	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	No
Soses	En parte	No	No	No	No	No
Seva	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	Sí
Quart	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	No

Tabla 6: Contratos firmados con cláusulas éticas en Ayuntamientos
Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia

Año	+ de 50.000	+ de 20.000	+ de 5000	+ de 500
2017 Contratos	Nº de contratos 2780	Nº de contratos 792	Nº de con-tratos 764	Nº de contratos 1336
	Nº de cláusulas éticas 757	Nº de cláusulas éticas 115	Nº de cláu-sulas éticas 191	Nº de cláusulas éticas 435

Tabla 7: Contratos firmados con cláusulas éticas en resto de entes obligados
Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia

Año	Consells	Diputaciones	Generalitat	Entes Supramunicipales	Consell Garantías Estatutarias	Universidades
2017 Contratos	N° de contratos 808	N° de contratos 951	N° de contratos 4389	N° de contratos 116	N° de contratos 0	N° de contratos 399
	N° de cláusulas éticas 184	N° de cláusulas éticas 180	N° de cláusulas éticas 3595	N° de cláusulas éticas 1	N° de cláusulas éticas 0	N° de cláusulas éticas 294

Gráfico 1: Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación
Fuente: Sabatier & Mazmanian, 1980

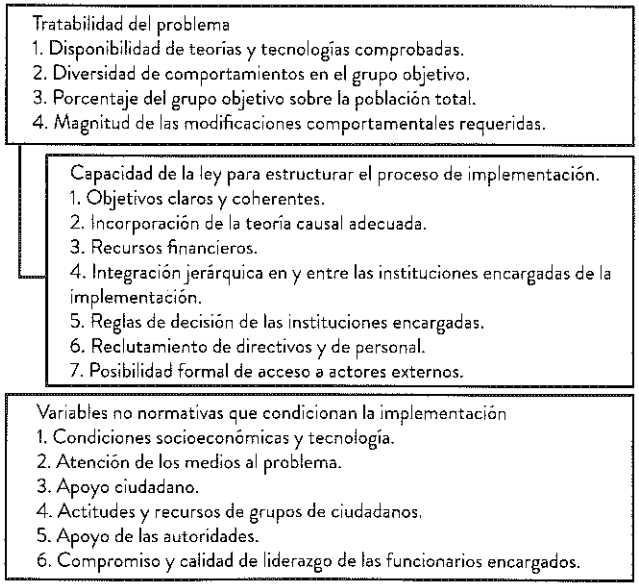
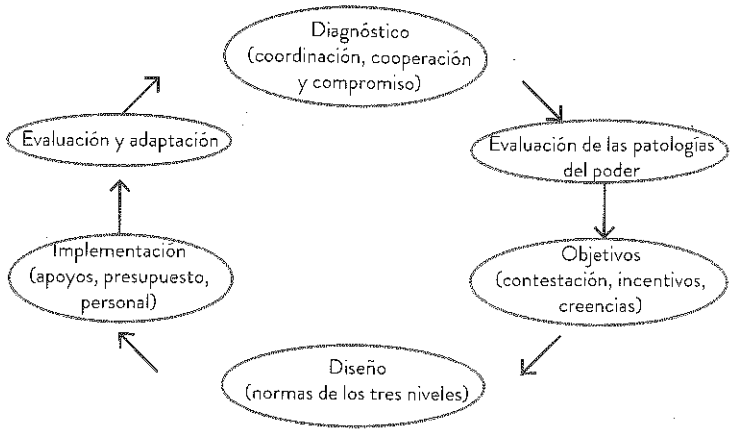


Gráfico 2: El ciclo del cambio institucional
Fuente: BM, 2007: 30.



Referencias bibliográficas

Banco Mundial. *Governance and the Law. World Development Report 2017*. Banco Mundial, Washington D.C., 2017.

Castells, M. *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*. Alianza Editorial, Madrid, 2012.

Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. "Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions". En: *Social Indicators Research*. Vol. 122, 2015.

De Hipona, Agustín. *La Ciudad de Dios*. Libro IV, cap. 4. Gredos, Madrid, 2007.

De Miguel, J. y Martínez Dordella, Santiago. "Nuevo índice de democracia". En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N°146, 2014.

Jiménez Asensio, R. *Integridad y transparencia* [Libro en prensa].

Jiménez Asensio, R. *Los frenos del poder.* Marcial Pons-Ivap, Madrid, 2016.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. *Governance matters III: Governance indicators for 1996–2002.* World Bank, Washington, DC, 2004.

Maquiavelo, N. *El príncipe.* Cátedra, Madrid, 1985.

Mulgan, G. *Good and Bad Power.* Penguin, Londres, 2007.

Obbit, P. *The Shied of Achilles: War, Peace and the Course of History.* Allan Lane, Londres, 2002.

Olsen, J. P. *Governing Through Institution Building.* Oxford University Press, Oxford, 2010.

Ostrom, E. *Understanding Institutional Diversity.* Princeton University Press, Princeton, 2005.

Pettit, P.H. "Depoliticizing Democracy". En: *Ratio Juris.* Vol. 17, N° 1, marzo 2004.

Rosanvallon, P. *La legitimidad democrática.* Paidós, Barcelona, 2010.

Rosanvallon, P. *Le bon gouvernement.* Ed. Du Seuil, Paris, 2015.

Rothstein, B. *The Quality of Government.* The University of Chicago Press, Chicago, 2011.

Rothstein, B. y Homberg, S. *Correlates of Corruption.* En: *Working Paper Series.* QOG The Quality of Government Institute, Department of Political Science. University of Gothenburg, 2014

Sabatier, P. "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". En: *Journal of European Public Policy*, N°5, 1998.

Sabatier, P. y Mazmanian, D. "The implementation of public policy: a framework of analysis". En: *Policy Studies Journal*, Volume 8, Issue 4, Enero1980.

Tocqueville, A. *La democracia en América.* FCE, México, 1994.

Weber, M. *El político y el científico.* Alianza, Madrid, 1967.

LOS PRINCIPIOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

*Alfonso Buteler**

En el presente trabajo se tratará la cuestión relativa al derecho de acceso a la información pública, tanto desde el plano constitucional como normativo, a partir del dictado de la Ley 27.275[1], centrando el análisis en los principios que rigen la materia a partir del dictado de esa normativa.

Noción

El acceso a la información pública constituye un derecho humano fundamental, reconocido en la mayoría de los sistemas jurídicos comparados y supranacionales por el cual se permite a toda persona acceder a datos, registros, expedientes y a cualquier tipo de información que se encuentre en poder de autoridades públicas o privadas que lleven adelante cometidos públicos. De esta manera, esta herramienta se erige dentro del Estado de derecho en un cauce de participación ciudadana, por cuyo conducto se procura fomentar la transparencia de la actividad estatal, y el control del ejercicio del poder público y de la corrupción gubernamental.

* *Universidad Nacional de Córdoba*

1 BO 29/09/2016.

Con relación a ello, ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina que la negativa a brindar la información requerida por una persona constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática[2]. Pues, desde la perspectiva de abordaje del Alto Tribunal el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan[3].

Cabe destacar que este derecho posee un antiguo antecedente en el derecho comparado, que se remonta a la Real Ordenanza Sueca sobre la libertad de prensa del año 1766 y, que a partir de entonces, se ha propagado por numerosos países conjuntamente con la democracia, entre los que cabe mencionar a España (Art. 105 inc. b de su Constitución)[4], Estados Unidos[5], Francia[6], Italia[7] y la Unión Europea (Art. 42 de la Carta de Derechos Fundamentales) (Cfr. Sanchez Moron, 2007: 454).

2 CSJN, 04/12/2012, "Asociación Derechos Civiles c. EN - PAMI - (dto.1172/03) s/ amparo Ley 16.986", A. 917. XLVI.

3 CSJN, 26/03/2014, "CIPPEC c/ EN – Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo Ley 16.986", causa C.830. XLVI.

4 Esa cláusula constitucional establece el derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros administrativos, salvo que ello atentare contra la seguridad del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas.

5 *Freedom of Information Act* de 1966.

6 Ley del 17 de junio de 1978.

7 Ley del 7 de agosto de 1990.

En el plano federal de nuestro país, el dictado del Decreto nº 1172/03[8] vino a cubrir un vacío normativo en la materia, al regular lo relativo al acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional pero quedaba pendiente el dictado de una norma de rango legal. Afortunadamente, con el dictado de la Ley 27.275 se zanjó una deuda pendiente del Congreso Nacional dando origen al régimen legal de acceso a la información pública. Esa normativa deja en claro –en su art. 1º– que dicha "ley tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública".

Evolución

El modelo de confidencialidad y secreto

De manera previa a la consagración normativa y constitucional del derecho de acceso a la información pública, se entendía que constituía una facultad de la administración pública brindar o no la información solicitada por el particular. Es decir, era el propio Estado el que se consideraba detentador de la facultad de decidir si hacía públicos sus asuntos. Ello se traducía en un poder de suma amplitud que era detentado por unos pocos (Cfr. Guichot, 2003: 291) y que ponía en jaque la idea de la existencia de un verdadero sistema republicano de gobierno. Un modelo de sociedad basada en el "oscurantismo" que acompañó a los gobiernos desde épocas remotas y se mantuvo vigente con marcada intensidad hasta mediados del siglo XIX, aproximadamente. Esa situación, implicaba que la información estatal era controlada y mono-

8 BO 4/12/2003.

polizada por el poder de turno siendo utilizada, muchas veces, con fines políticos y estratégicos alejados del bien común. En esta etapa, el ciudadano que pretendía el conocimiento de los actos estatales, debía acreditar la detentación de una situación jurídica de carácter subjetivo –derecho subjetivo o interés legítimo– que le permitiera ser parte en el procedimiento administrativo, debiendo explicitar las razones que lo llevaban a requerir la información[9]. A su vez, ante la denegación de la misma el interesado quedaba obligado a lograr el agotamiento de la vía administrativa a través de la interposición de los recursos pertinentes contra el acto administrativo denegatorio, para recién poder acudir al auxilio del órgano judicial.

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública

El nacimiento de la sociedad de la información y el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, implicó una conquista que ha sido denominada como "histórica" (Sanchez Moron, 1995: 31) que, a su vez, derivó en una marcada modificación de la regla general imperante en la etapa anterior, según la cual, el funcionamiento administrativo y las relaciones con la administración pública y el ciudadano se realizaban bajo "secreto".

9 Valga destacar que el art. 2 inc. c) de la Ley 19.549 (BO, 27/04/1972) autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a "determinar las circunstancias y autoridades competentes para calificar como reservadas o secretas las actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que deban tener ese carácter, aunque estén incluidos en actuaciones públicas".
Por otra parte, el art. 38 del Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos (Decreto 1759/72) dispone que "La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante podrán tomar vista del expediente durante todo su trámite, con excepción de aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que, a pedido del órgano competente y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, fueren declarados reservados o secretos mediante decisión fundada del respectivo subsecretario del ministerio o del titular del ente descentralizado de que se trate".

En definitiva, se advirtió que la consolidación del Estado democrático de derecho –y su propia legitimidad– dependía, en gran medida, del respeto a ese derecho fundamental y de la verdadera existencia de un sistema republicano basado en la publicidad de los actos de gobierno. Justamente, esa circunstancia es la que motivó el reconocimiento en la mayoría de los sistemas jurídicos comparados (Cfr. Ibid.:454) y supranacionales, por el cual se permite a toda persona acceder a datos, registros, expedientes y a cualquier tipo de información que se encuentre en poder de autoridades públicas o privadas que lleven adelante cometidos públicos, sin aducir las razones para ello[10].

En la actualidad, la presencia del ciudadano permite la fiscalización de las decisiones públicas y el conocimiento de las mismas evitando, de ese modo, el oscurantismo estatal, posibilitando el control de la corrupción estatal y el desempeño de los funcionarios dentro de los márgenes previstos en la Ley de Ética Pública[11]. Por tales razones, la Convención Interamericana contra la Corrupción[12] y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción[13] se han hecho eco de la cuestión al imponer a los Estados-partes, el deber imperativo de instaurar en los sistemas internos mecanismos que permitan el desenvolvimiento del derecho de acceso a la información pública.

En seguimiento de esa tendencia mundial y más allá del reconocimiento constitucional y normativo especifico, en nuestro país se dictó hace unos años el Decreto 1172/03[14]

10 Sobre el desarrollo de ese derecho en el sistema comparado puede verse: Basterra, Marcela I. *El derecho fundamental de acceso a la información pública.* LexisNexis, Buenos Aires, 200., p. 207 y ss.; Travieso, Florencio. *El derecho de acceso a la información pública. Principios y fundamentos en un reciente fallo,* E.D., 197:297.
11 Ley 25.188, BO 01/11/1999.
12 Aprobada por Ley 24.759, BO 19/01/1997.
13 Aprobada por Ley 26.097, BO 09/06/06.
14 BO 4/12/2003. A su vez, mediante la Resolución conjunta 3/2008 de la Fiscalía de Control Administrativo y la Resolución conjunta 1/2008 de la

que –entre otros aspectos[15]– vino a regular lo relativo al acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Dicha norma, dispone en sus considerandos que aquel derecho constituye un "prerrequisito de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a estas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar lo propósitos para una mejor comunidad".

Es que como lo señaló el juez Fayt al resolver la causa "Verbitsky"[16], "la información condiciona la existencia y las actividades de cada sociedad y la participación resulta imposible sin ella", a lo que debe sumarse la importancia estratégica de la misma en el diseño de políticas públicas y privadas.

A ello debe adicionarse, el reciente dictado de la Ley 27.275.

La información pública positiva

Amén de la importancia de lo apuntando precedentemente, en cuanto al desarrollo que ha tenido el derecho de acceso a la información pública en los diversos sistemas, debe destacarse que en la actualidad ya no alcanza con que el Estado permita el acceso de los interesados a la información pública o con que

Secretaría de Gabinete y Relaciones Parlamentarias se aprobó el procedimiento de tramitación de las denuncias por incumplimiento de las obligaciones previstas en el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.

15 También regula lo relativo al régimen de audiencias públicas, el *lobby*, la participación en la elaboración de normas generales, etcétera. Sobre ese tema puede consultarse: Bruno Dos Santos, Marcelo; Fernández Lamela, Pablo; y López Olvera, Miguel. "La participación pública y el acceso a la información: herramientas para mejorar la calidad institucional. Comentarios al Decreto 1.172/03". En: *Revista RAP*, Nº 315, p. 91 y ss.

16 L.L. 1989-D, 183.

se establezcan herramientas procesales para los casos en que la misma es retaceada, total o parcialmente.

Pues, un nuevo concepto se viene abriendo camino desde hace unos años: la información pública positiva. El mismo implica que va a ser la administración quien por su propia iniciativa o por imposición legal deba poner en conocimiento de la ciudadanía, a través de su publicación, cierta información "mínima" que se considere útil en un sistema democrático y trasparente (Cfr. Guichot, Op. Cit.: 286), la cual debe ir aumentando gradualmente.

Solo hacemos esta breve referencia a los efectos de poner de resalto las diversas etapas evolutivas del derecho de acceso a la información pública.

Anclaje constitucional

El derecho al acceso a la información pública tiene base constitucional en diversas cláusulas de la Ley Fundamental Federal. En primer término, se establece el sistema republicano de gobierno e impone la publicidad de los actos públicos[17], lo que impacta de lleno sobre la temática. En segundo lugar, hay que mencionar el art. 38 de la Constitución Nacional, habida cuenta que brinda apoyatura constitucional en lo relativo a los partidos políticos al exigir que se garantice a los mismos el acceso a la información pública. En tercer término, también cabe hacer referencia al art. 33 cuando prescribe que "Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana

17 Art. 1.

de gobierno". En tanto esta disposición constitucional "proporciona fundamento suficiente a la obligación de dar publicidad a todos los actos de gobierno dado que, esa norma, reconoce los derechos que emanan de la soberanía del pueblo" (Gelli, 2003: 22-23). En tal sentido, se pronunció la Corte Suprema en el caso "Asociación Derechos Civiles"[18].

Además, el art. 41 luego de consagrar los derechos relativos al medioambiente obliga a las autoridades a proteger el mismo y a la información de carácter ambiental. Por último, el art. 42, por otro lado, establece el derecho de los consumidores y de los usuarios de bienes y servicios a una información adecuada y veraz.

La jurisprudencia de la Corte Suprema

El derecho a la información como un desprendimiento de la libertad de expresión

Como se sabe, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es abundante en relación al derecho a la libertad de pensamiento y expresión[19]. Esta circunstancia adquiere singular importancia si tenemos en cuenta que, según hemos visto, en el marco interamericano el derecho de acceso a la información pública opera como un desprendimiento de aquel. De este modo, las consideraciones vertidas por el Alto Tribunal resultan de aplicación a lo concerniente al acceso a la información pública. La referida vinculación, incluso, ha sido admitida expresamente por el Alto Tribunal al señalar que la

18 CSJN, 04/12/2012, "Asociación Derechos Civiles c. EN - PAMI - (dto.1172/03) s/ amparo Ley 16.986", A. 917. XLVI, considerando 6°.

19 Fallos 315:1492 "Ekmekdjian c/ Sofovich" (1992). Fallos, 331:1530 "Patitó, José Ángel y otro c/Diario La Nación y otros" (2008). Fallos, 321:885 "Petric" (1998) entre muchos otros.

libertad de prensa confiere al derecho de dar y recibir información una especial relevancia, que se hace aún más evidente para con la difusión de asuntos atinentes a la cosa pública[20]. Pues para la Corte Federal "la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción a las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente"[21].

El reconocimiento derecho a la información

Específicamente, en lo que tiene que ver con el derecho a la información en la causa "Urteaga"[22], la Corte Suprema lo reconoció de manera expresa, al acoger la pretensión que tenía por objeto conocer si en determinados organismos obraban constancias del fallecimiento del desaparecido hermano del actor y, en su caso, la localización de sus restos. Asimismo, en otro precedente donde se discutían los alcances del derecho de acceder a la información que sobre la persona del actor obraba en el servicio de inteligencia del Estado, señaló que los jueces cuentan con la potestad de verificar, a instancias del interesado, si las razones dadas por la secretaría de inteligencia justifican en el caso la negativa a suministrar la información, para lo cual se encuentran habilitados para tomar conocimiento personal y directo de los datos solicitados, asegurando el mantenimiento de su confidencialidad[23].

También, ha resuelto en otro precedente, que un medio periodístico no puede invocar válidamente que sea del interés

20 Fallos: 316; 1623, "Pérez Arriaga, Antonio c/ Arte Gráfica Editorial Argentina S.A." (1993).

21 Fallos: 330:3908, "Editorial Rio Negro SA c. Neuquén, Provincia del" (2007).

22 Fallos: 321:2767, "Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.- s/ amparo Ley 16.986" (1998).

23 CSJN, 19/04/2011, "R. P., R. D. c. Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado", LA LEY 18/05/2011, 11, Supl. Adm. 2011 (junio).

público conocer el estado físico del cuerpo de una persona fallecida, máxime cuando se trata de un aspecto que pertenece claramente al ámbito de la intimidad personal y familiar, que se difunde sin razón superior que lo justifique y se deja expuesto a la vista de los extraños, destruyendo tal condición de lo íntimo, es decir, de aquello que solo algunos tienen derecho a conocer[24].

A su vez, en otro caso el Alto Tribunal consideró que de acuerdo con la garantía consagrada por el tercer párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional y en el inciso 1º del art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los causahabientes de las personas fallecidas por el obrar de grupos subversivos pueden ejercer su derecho a la información objetiva, ante las autoridades administrativas y judiciales que correspondan, incluida la Subsecretaría de Derechos Humanos[25].

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública

El caso "Asociación de Derechos Civiles"[26]

En el año 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó su primera sentencia en donde reconoce sin cortapisas y de manera amplia el derecho de acceso a la información pública, poniendo sobre el tapete muchos asuntos que hasta el momento eran motivo de discusiones doctrinarias y sentencias de tribunales inferiores. Se trataba de la acción de amparo promovida por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) en contra del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) con el objeto de que se hiciera

24 CSJN, 30/10/2007, "Franco, Julio César c/ Diario 'La Mañana' y/u otros", Ley 14/12/2007, p. 6.
25 CSJN, 19/04/2011, "Oharriz, Martín J. c/ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos", La Ley Online AR/JUR/6587/2003.
26 CSJN, 04/12/2012, "Asociación Derechos Civiles el EN - PAMI - (dto.1172/03) s/ amparo Ley 16.986", A. 917. XLVI.

entrega de la información relativa a cómo dicha entidad repartía la pauta oficial. El eje central de la contienda rondaba en torno a las posibilidades de aplicación del Decreto 1172/03 a la demandada en tanto su carácter de persona pública no estatal. Es decir, se trataba de dilucidar si la accionada podía ser considerada como legitimado pasivo del derecho de acceso a la información pública. El Alto Tribunal entendió que al tratarse de un derecho constitucional netamente operativo debe permitirse el acceso a la información con independencia de que existan normas al respecto. Por tales motivos, consideró que aquel decreto se aplica a todas las autoridades públicas de manera supletoria en la medida en que carezca de regulación.

Para concluir de tal modo sostuvo que "aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal, dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados –como se verá– a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática".

Asimismo, haciendo hincapié en el tema de la legitimación pasiva resolvió que para que los Estados cumplan con su obligación de adecuar su ordenamiento interno a los tratados de derechos humanos "no solo deben garantizar este derecho en el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público" para concluir que "Dicha amplitud supone incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino

también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas" teniendo como norte el principio de máxima divulgación.

La causa "CIPPEC"[27]

Más cerca en el tiempo (2014) la Corte Suprema tuvo ocasión, nuevamente, de analizar los alcances del derecho de acceso a la información pública al resolver la causa "CIPPEC". Se trataba de un caso suscitado a partir del pedido formulado por la actora a los fines de que la administración pública le permitiera conocer la información relativa a los datos de las transferencias en gastos corrientes realizadas por el Estado Nacional al sector privado en los conceptos "Ayuda social a las personas" y "Transferencias a Otras Instituciones Culturales y Sociales sin Fines de Lucro" otorgadas durante 2006 y 2007, se denegó dicha solicitud argumentando que se encontraba exceptuada de brindarla por tratarse de información sensible.

A tales efectos, invocó el art. 16 inc. 1° i) del Anexo VII del Decreto 1172/03[28], que prescribe que los sujetos obligados quedan exceptuados de otorgar la información cuando involucre datos personales de carácter sensible "cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada".

A los fines de contextualizar correctamente la contienda cabe recordar que el art. 11, ap. 1 de la ley 25.326[29] al regular el sistema de Protección de los Datos Personales dispone que "Los datos personales objeto de tratamiento solo pueden ser cedidos para el cumplimiento de los fines directamente

27 Fallos, 337:256 (2014).
28 BO 4/12/2003.
29 BO 2/11/2000.

relacionados con el interés legítimo del cedente y del cesionario y con el previo consentimiento del titular de los datos, al que se le debe informar sobre la finalidad de la cesión e identificar al cesionario o los elementos que permitan hacerlo".

Ese rechazo motivó la promoción de una acción de amparo que, denegada en primera instancia, fue acogida por el Tribunal de Alzada. Tal circunstancia obligó al Estado Nacional a interponer un recurso extraordinario federal a los fines de que la Corte resolviera si la limitación invocada por la administración pública resultaba ajustada a derecho.

Al dictar sentencia, el Máximo Tribunal, confirmó la resolución objeto de cuestionamiento, dejando en claro a partir del contenido de los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional y en base a lo prescripto en el art. 6 anexo VII del decreto 1172/03, que el derecho de acceso a la información pública parte de una legitimación activa amplia o universal[30], lo que impide exigir un interés calificado o especial a quien solicita la información continuando la línea abierta en la causa "ADC"[31].

Partiendo de esa base, la Corte consideró que el art.11 de la Ley 25.326 cuando subordina la cesión de esos datos a la existencia de un interés legítimo, no comprende aquellos

30 A tales efectos recordó que "se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal. Ello es así ya que el acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en esta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere".
31 CSJN, 04/12/2012, "Asociación Derechos Civiles el EN - PAMI - (dto.1172/03) s/ amparo Ley 16.986", A. 917. XLVI.

supuestos concernientes a información personal que forma parte de la gestión pública. Pues, según su opinión "la restricción contemplada en el precepto debe entenderse como un límite a la circulación de datos personales entre personas públicas o privadas que se dedican a su tratamiento, mas no parece posible extender sin más sus previsiones a supuestos de interés público como el planteado en autos, pues ello significaría desconocer, o cuanto menos obstaculizar, el pleno goce de un derecho humano reconocido tanto en nuestra Constitución Nacional como en los Tratados Internacionales que la República Argentina ha suscripto."

Si bien dicha conclusión bastaba desestimar el remedio federal intentado por el Estado, a mayor abundamiento, la Corte analiza, asimismo, la defensa propuesta desde la perspectiva de la razonabilidad.

A través ese enfoque también arribó al mismo resultado al remarcar que "resulta indiscutible que para asegurar la publicidad de los actos de gobierno que caracteriza a un sistema republicano y garantizar el correlativo derecho a la información que asiste a la actora, no resulta suficiente con dar a conocer las normas que establecieron estos programas sociales, las partidas de presupuesto ejecutadas en ese marco o información estadísticamente cuantitativa relativa al número total de los beneficiarios. Por el contrario, la publicidad debe atravesar todas las etapas del accionar público y decantar desde la norma general a todo lo que hace a su instrumentación particular ya que solo así es posible prevenir en forma efectiva la configuración de nichos de impunidad."

Por tal motivo, estimó que la petición de información efectuada por la actora tenía por objeto conocer información pública y que a través de dicho instrumento se permitía realizar "un *exhaustivo control social* sobre el modo en que los funcionarios competentes han asignado estos subsidios

resultando necesario acceder al listado de los distintos beneficiarios y receptores de los planes sociales." En virtud de ello, el cimero Tribunal concluyó que la negativa del Estado a brindar esta información al recurrente resultaba ilegal e irrazonable en tanto "el listado cuya divulgación se persigue no se refiera al origen racial y étnico de los involucrados, sus opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, su afiliación sindical o se trate de información referente a la salud o a la vida sexual, no se conculca el derecho a su intimidad ni se afecta su honor."

El caso "Oehler"[32]

El actor había promovido acción de amparo con el fin de que el Secretario de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy le informara si se había constituido el Consejo Provincial de Turismo y el Comité Interinstitucional de Facilitación Turística. Asimismo, para el caso en que la respuesta fuera afirmativa, se le remita copia certificada de los instrumentos que hubieran dispuesto su constitución.

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el actor contra la sentencia de la instancia anterior, que había hecho lugar a la excepción de falta de legitimación activa opuesta por el representante de la provincia demandada en autos y, en consecuencia, rechazado la acción de amparo.

La corte local, para desestimar el recurso planteado, consideró inadmisible que el actor hubiera iniciado la demanda en su carácter de legislador provincial y presidente de la Comisión de Turismo, Transporte y Comunicaciones

32 CSJN, 21/10/14, "Oehler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy - Estado Provincial s/recurso de inconstitucionalidad", O. 16. XLVIII. RHE.

de la Cámara de Diputados de Jujuy. Asimismo, le negó legitimación pasiva al actor en su condición de ciudadano.

La Corte Suprema Federal, revocó la sentencia e hizo lugar a la demanda.

El caso "Gil Lavedra"[33]

También, el Alto Tribunal se expidió sobre el tema en dicho precedente al confirmar la sentencia que hizo lugar al pedido de acceso a la información pública solicitada por el actor en su carácter de diputado y ciudadano.

El caso "Stolbizer"[34]

En la misma línea, se pronunció al reconocer legitimación a una diputada nacional y ordenarle al Ministerio de Justicia que entregara a la actora la información requerida, con sustento en el decreto 1.172/03, en relación con el Programa de Desarrollo Territorial de Políticas Públicas, dentro del plazo de diez días.

El caso "Giustiniani"[35]

Más cerca en el tiempo se expidió en dicho precedente aceptando la legitimación activa de un legislador, con el objeto de que YPF S.A. le entregara copia íntegra del acuerdo de proyecto de inversión que la sociedad había suscripto con Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la Provincia del Neuquén.

33 CSJN, 14/10/2014, "Gil Lavedra, Ricardo y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios s/ amparo", G.397.L.

34 CSJN, 1/9/2015, "Stolbizer, Margarita c/ EN-M Justicia DDHH s/ Amparo Ley 16.986", CAF 039019/2014/CS001.

35 CSJN, 10/11/2015, "Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora", CAF 37747/2013.

La causa "Garrido"[36]

En el caso, el actor invocaba su calidad de diputado nacional y ciudadano, promoviendo acción de amparo contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con el objeto de que se condenara a esta a entregarle determinada información relacionada con el nombramiento de un funcionario en la referida repartición estatal, como así también respecto de los cargos y funciones que el mismo había desempeñado y el estado de un sumario administrativo que se le iniciara en el año 2010 por presunto contrabando.

La Corte, remitiendo a "CIPPEC" [37] confirmó la sentencia que acogía la pretensión de la actora.

Objeto de acceso

En primer lugar, debe señalarse que este derecho no implica únicamente el acceso a la documentación que obra en poder de la administración pública, típico derecho que se consigue con la vista del expediente y que requiere la acreditación de una situación jurídico subjetiva activa[38], sino que lo que procura es obtener cierta información que se encuentra en manos estatales o privadas pero vinculadas a la administración, tal como veremos luego al estudiar el tema de la legitimación pasiva.

El universo de la información pública se encuentra compuesto por toda aquella que pueda ser comunicable (Cfr. Carranza Torres y Palazzi, 2003: 68); es decir, comprende todos los expedientes, archivos, registros, bases de datos y documentos escritos, fotografías, grabaciones, etcétera, que

36 Fallos, 339:827 (2016).

37 Fallos, 337:256 (2014).

38 Vg. Derecho subjetivo o interés legítimo.

se encuentren en poder de autoridades públicas o privadas que realizan un cometido público o que reciben un subsidio estatal (Cfr. Basterra, Op. Cit.: 411-412).

En esta línea, la Ley 27.275 dispone que queda comprendido "todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato" que se encuentre en poder de los sujetos legitimados pasivos[39].

El acceso a la información pública implica, entonces, la posibilidad de conocer los documentos administrativos, la normativa administrativa y los procedimientos que se tramiten ante las autoridades públicas y la que se halla en manos privadas, con las salvedades a que haremos referencia más adelante.

En el art. 8 de la Ley 25.152[40] se señala qué documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la administración pública federal, tiene el carácter de información pública y es de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla:

a) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen;

b) órdenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados;

c) órdenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la Administración Nacional;

d) pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional;

e) datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal permanente, contratado y

39 Art. 3 inc. a).
40 BO 21/09/1999.

transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales;

f) listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad;

g) estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos;

h) listados de cuentas a cobrar;

i) inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras;

j) estado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y las personas físicas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos conforme a la reglamentación que ella misma determine;

k) información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos;

l) toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales a los que se refiere el artículo 5º, inciso b), de la presente ley. La información precedente será puesta a disposición de los interesados por el señor Jefe de Gabinete de Ministros;

m) toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera y las establecidas por la presente ley.

Principios aplicables

Amén de los principios propios del procedimiento administrativo, tales como juridicidad, verdad jurídica

objetiva[41], formalismo moderado o informalismo a favor del administrado[42], oficialidad[43] y debido procedimiento previo[44], existen, además, principios específicos del procedimiento informativo cuya incidencia debe manifestarse a lo largo de todo su desarrollo.

41 El mentado principio, se encuentra receptado en el ámbito nacional en el art. 2 inc. f) punto 2 de la Ley 19.549 y en el art. 48 del R.N.P.A.

42 Este principio, se encuentra expresamente receptado en art. 1° inc. c) de la L.N.P.A. al excusar al administrado de observar todas aquellas exigencias formales que puedan ser cumplidas con posterioridad a su presentación y sus diversas manifestaciones procedimentales. A su vez, el art. 5, inc. d) del R.N.P.A. establece que el órgano competente deberá "Señalar, antes de dar trámite a cualquier petición, los defectos de que adolezca, ordenando que se subsanen de oficio o por el interesado dentro del plazo razonable que fije, disponiendo de la misma manera las diligencias que fueren necesarias para evitar nulidades".

43 La aplicación de este principio –receptado en el art. 1 inc. a) de la L.N.P.A. – trae aparejado que sea la autoridad administrativa quien deba adoptar los recaudos conducentes a la impulsión del procedimiento.

Esta regla, no es absoluta sino que existen cuestiones que deben ser instadas por los particulares interesados, como ocurre con quien solicita la información pública. En tal inteligencia, el art. 4° del R.N.P.A. dispone que "Todas las actuaciones administrativas serán impulsadas de oficio por el órgano competente, lo cual no obstará a que también el interesado inste el procedimiento. Se exceptúan de este principio aquellos tramites en los que medio solo el interés privado del administrado, a menos que, pese a ese carácter, la resolución a dictarse pudiere llegar a afectar de algún modo el interés general".

44 El art. 7 inc. d) de la Ley 19.549 exige que previo a la emisión del acto administrativo, se lleven a cabo los procedimientos previstos por la normativa vigente y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. También, se prescribe como esencial el cumplimiento del dictamen proveniente de los servicios jurídicos permanentes, cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos. Por su parte, el art. 14 inc. b) del mismo cuerpo legal determina la nulidad absoluta e insanable en caso de violación de las formas esenciales, entre las cuales se ubica el procedimiento.

Principio de congruencia

La información que brinda la persona pública o privada –que se encuentre obligada normativamente en tal sentido– debe ser conteste con la solicitada por el requirente, pues si se otorgan datos generales o abstractos se estará vedando solapadamente el derecho de acceso a la información pública.

Principio de completitud

La información que se brinda al sujeto legitimado activo debe ser completa y no parcializada, salvo que se encuentre limitada por norma expresa, en cuyo caso debe ser brindada de manera parcial.

La Ley 27.275 en su art. 1° recoge dicho principio estableciendo que la información debe publicarse de forma completa. Luego, dicho cuerpo legal –en art. 12– agrega que en aquellos casos en que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado debe suministrarse el resto de la información solicitada, utilizando sistemas de tachas. La interpretación acerca de si la información debe brindarse de manera parcial es siempre de carácter restrictivo. Es decir, que en caso de dudas debe ser entregada al peticionario completa. Sin embargo, debe tenerse presente que si la información pública está parcialmente limitada y el otorgamiento de la que se puede brindar induce a confusión, no se entiende o pierde sentido, puede ser limitada en su totalidad por la autoridad estatal.

También debe tenerse presente que en caso de ser posible, puede confeccionarse una versión del documento que tache o cubra solamente las partes del documento sujetas a la excepción.

Principio de adecuación

Asimismo, debe aportarse toda aquella información pública que guarde directa vinculación con el objeto de petición,

habida cuenta que una actitud contraria del sujeto pasivo obligado puede derivar en el cercenamiento del derecho de acceso[45].

Este principio impone, en una sociedad transparente, que en caso de que la autoridad advierta que además de la información requerida existe otra que guarda vinculación con la que ha sido objeto de petición, debe brindarla.

Principio de gratuidad

A los fines de acceder a la información no puede exigirse al requirente el pago de tasas, aranceles o contribuciones, ni tampoco contar con patrocinio letrado obligatorio. Únicamente puede requerirse el pago de la información pública que requiera reproducción material. En tal sentido, el art. 9 de Decreto 1172/03 prescribe que el acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción pero, si pretende sacar copias, las mismas son a costa del solicitante.

Con tal orientación la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información[46] establece en su art. 28 que "El solicitante solo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo" y que "El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo que este pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información".

45 Art. 4° Decreto 1172/03.

46 Consejo Permanente de la OEA (abril 2010). (Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General.

La Ley 27.275 recoge dicho principio señalando que "el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley"[47].

Principio de oportunidad

La información tiene que ser otorgada en un plazo razonable que deberá determinarse en cada supuesto por la reglamentación vigente, pues de lo contrario la demora puede implicar el aniquilamiento del derecho[48].

En caso de no preverse un plazo consideramos que debe aplicarse el plazo de diez días, tal como lo establece el art. 1 inc. e) apartado 4 de la ley 19.549 para el procedimiento administrativo general en la órbita federal. En relación a ello, la ley federal dispone que "la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor"[49].

Principio de veracidad

La información que se brinda al sujeto legitimado activo debe ser verdadera y auténtica[50], siendo responsable de ello el funcionario que se encuentra obligado a brindarla.

Cabe destacar que este principio goza de jerarquía constitucional en lo relativo los servicios públicos de conformidad a lo establecido en el art. 42 de la Constitución Nacional, sean estos prestados por el propio Estado o por concesionarios o licenciatarios.

47 Art. 1°.

48 Si la información se solicita, por ejemplo, para impugnar un acto administrativo dictado en el marco de un procedimiento licitatorio y la misma se brinda una vez vencidos los plazos para interponer los recursos la información será inútil.

49 Art. 1° Ley 27.275.

50 Art.4° Decreto 1172/03.

Principio de igualdad y no discriminación

El principio de la igualdad, como se sabe, tiene raigambre constitucional por su recepción expresa en el art. 16 de la Ley Fundamental. La proyección del mismo sobre el procedimiento administrativo de acceso a la información pública se traduce en no denegar la información que ha sido dada a otro requirente.

Tampoco puede retacearse la información basada en criterios *a priori* discriminatorios, como aquellos basados en el origen nacional, máxime teniendo en cuenta el carácter universal de este derecho, salvo que esa limitación aparezca como razonable en el caso concreto. Con relación a ello, la Corte Nacional ha señalado que cuando se impugna una categoría infraconstitucional basada en el origen nacional "corresponde considerarla sospechosa de discriminación y portadora de una presunción de inconstitucionalidad que corresponde a la demandada levantar"[51].

Tal como lo ha destacado María Angélica Gelli, existen elementos tales como la raza, el sexo, la nacionalidad, la edad, que poseen una fuerte presunción de discriminación arbitraria. Esta autora señala que en estos casos debe haber un control de fuerte de razonabilidad en razón de que existe una cierta presunción de inconstitucionalidad (Cfr. Gelli, 2003: 257). Este derecho se encuentra garantizado por el art. 7º del Decreto 1172/03. En tal orden de ideas, la Ley 27.275 consagra dicho principio señalando que se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud[52].

51 Fallos: 327:5118 "Hooft".
52 Art. 1º.

Principio de universalidad

Debe brindarse la información a cualquier persona que la solicite sin limitación. Por tal motivo, resulta aconsejable que el derecho a acceder a la información pública sea extendido a todos los ciudadanos (Cfr. Mendez y Palazzi, 1998) por tratarse de un derecho de titularidad universal (Cfr. Gamerro Casado y Fernández Ramos, 2007: 265). Este criterio ha sido seguido por los ordenamientos jurídicos de Estados Unidos, Francia, Canadá, Brasil y Colombia (Cfr. Díaz Cafferata, 2007) sin poder exigirse ni siquiera, la justificación de la razón que lleva al interesado a pedirla.

Esta solución, afortunadamente ha sido plasmada en el Decreto 1172/03 en su art. 6º al establecer que "Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado". Tal circunstancia, y la amplitud con que ha sido formulado este derecho, permite sostener que los extranjeros también detentan el derecho para requerir la información pública, de conformidad a lo dispuesto por el art. 20 de la Constitución Nacional, en cuanto establece que gozan de los mismos derechos que los ciudadanos argentinos (Cfr. Zarini, 1999: 545-546).

Principio de accesibilidad

El conocimiento de la información por parte del ciudadano debe ser inmediato y sin retaceos. En tal orden de ideas, del art. 10 del Decreto 1172/03 dispone que los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso. La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente.

Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho.

Principio de flexibilidad

Debe facilitarse al máximo el acceso a la información. Ello exige que las normas establezcan un modo lo más sencillo posible de ejercicio del derecho y que los funcionarios o empleados públicos realicen buenas prácticas administrativas, evitando que la excesiva burocracia termine frustrando la esencial del derecho, e implementando para ello el uso de las nuevas tecnologías.

Principio de máxima divulgación

En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades públicas se rijan por el principio de máxima divulgación según el cual se presume que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, que obliga a tener una conducta activa en la difusión de la información. Este principio, como vimos, ha sido receptado por la jurisprudencia de la Corte Suprema[53] y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[54].

En igual medida, la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información señala en el art. 2 que se basa en el principio de máxima publicidad "de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser

53 CSJN, 26/03/2014, "CIPPEC c/ EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo Ley 16.986", causa C.830.XLVI.

54 CIDH, "Claude Reyes y otros vs. Chile". Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática".

Con tal orientación, la Ley 27.275 en su art. 1° estipula que "toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública solo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican".

Principio in dubio pro acceso

Como hemos visto, la información pública se presume accesible y las restricciones al derecho de acceso son de interpretación restrictiva y deben ser establecidas por el poder legislativo. Por consiguiente, en caso de duda debe permitirse el conocimiento de la misma.

Por su parte, la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información establece que "Toda persona encargada de la interpretación de esta ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información"[55].

A su vez, la Ley 27.275 prescribe que "la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información"[56].

Presunción de publicidad

Este principio encuentra expreso reconocimiento en la Ley 27.275 pues, en su art. 1°, establece dicha directriz al señalar

55 Art. 8.

56 Art. 1.

que toda la información en poder del Estado se presume pública, "salvo las excepciones previstas por esta ley".

Principio de informalismo

El sujeto que debe brindar la información pública no puede amparar su negativa en cuestiones formales sino que debe dar preponderancia a la necesidad del conocimiento de la información.

En tal sentido, la Ley 27.275 en su art. 1º prescribe que "las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello. Los sujetos obligados no pueden fundar el rechazo de la solicitud de información en el incumplimiento de requisitos formales o de reglas de procedimiento".

Formato electrónico

Es importante destacar que en algunas regulaciones se establece que la información pública debe estar disponible de manera electrónica. Así, la Ley 27.275 en su art. 1º estipula que "la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros".

Buena fe

Se trata de un principio cardinal que rige por igual en el campo del derecho privado y en el del derecho público[57]. En esa línea, el Código Civil y Comercial de la Nación dispone que "Los derechos deben ser ejercidos de buena fe"[58].

Por su parte, la Ley 27.275 establece que "para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta

57 Fallos, 311:2305 "Almacenaje del Plata SA" (1988).
58 Art. 9.

esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional"[59].

Referencias bibliográficas

Ávalos, Eduardo; Buteler, Alfonso y Massimino, Leonardo. *Derecho administrativo, T. 1.* Alveroni, Córdoba, 2014.

Basterra, Marcela. "El habeas data". En: AA.VV. *Derecho procesal constitucional.* Edit. Universidad, Buenos Aires, 2005.

Basterra, Marcela. *El derecho fundamental de acceso a la información pública.* LexisNexis, Buenos Aires, 2006.

Bruno Dos Santos, Marcelo; Fernández Lamela, Pablo y López Olvera, Miguel Alejandro. "La participación pública y el acceso a la información: herramientas para mejorar la calidad institucional. Comentarios al Decreto 1.172/03". En: *Revista RAP*, Nº 315.

Buteler, Alfonso. *Derecho administrativo argentino*, Abeledo Perrot, 2006.

Carranza Torres, Luis y Palazzi, Pablo. "Derecho de acceso a la información pública y derecho de acceso a la información privada (habeas data): semejanzas y diferencias", JA. 2003-IV.

Comadira, Julio. "La actividad discrecional de la Administración Pública. Justa medida del control judicial". En: E.D., 186:600.

59 Art. 1.

Días Cafferata, Santiago. "El derecho de acceso a la información pública: situación actual, y propuestas para una ley". Tesina presentada para acceder al título de Magíster en la Universidad Austral, 2007, inédita.

Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano. *Manual básico de derecho administrativo*. Tecnos, Madrid, 2007.

Gelli, María Angélica. "Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada". En: La Ley, Buenos Aires, 2003.

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho administrativo*. Buenos Aires, Fundación de Derecho administrativo, Buenos Aires, 1974.

Guichot, Emilio. "El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública". En: *Revista de la Administración Pública española*, Nº 160, 2003.

Lavalle Cobo, Dolores. "Un nuevo avance jurisprudencial en el derecho de acceso a la información pública". En: La Ley, 2005-D.

Manfroni, Carlos. *La convención interamericana contra la corrupción, anotada y comentada*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2001.

Mendez, Luis y Palazzi, Pablo. "Un caso de derecho de acceso a la información pública". En: E.D., 180:426, 1998.

Sánchez Moron, Miguel. *Derecho Administrativo*. Tecnos, Madrid, 2007.

Sánchez Morón, Miguel. "El derecho de acceso a la información en materia de medioambiente". En: *Revista de Administración Pública española*, N° 137, 1995.

Travieso, Florencio. "El derecho de acceso a la información pública. Principios y fundamentos en un reciente fallo". En: E.D., 197:297.

Vallefin, Carlos. *El acceso a la información pública. Una introducción*. Ad Hoc, Buenos Aires, 2009.

Zarini, Helio. *Derecho constitucional*. Astrea, Buenos Aires, 1999.

POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL FEDERALISMO SUBNACIONAL ARGENTINO. EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA Y SUS GOBIERNOS LOCALES

*Marcelo Bernal y María Florencia Belanti**

Introducción

El presente capítulo se inserta en una importante obra colectiva, con autores de diferentes latitudes, que abraza como objetos de estudio los conceptos de gobierno abierto y de ética en la gestión pública, ambos temas de principal interés en las agendas de investigación más actuales en el campo de las ciencias de la administración. Es nuestra intención aportar a los enfoques desarrollados una experiencia de caso en el federalismo subnacional argentino, analizando el tipo y nivel de desarrollo de las políticas de transparencia en el sector público y de acceso a la información pública en el gobierno de la Provincia de Córdoba y en sus principales núcleos urbanos.

El caso de Córdoba guarda ciertas peculiaridades en el concierto federal argentino, ya que debido a su centralidad geográfica y a particularidades históricas, la provincia cuenta con 427 gobiernos locales con diferentes niveles de autonomía, representando dicha cifra casi un cuarenta por ciento del total nacional. Algunos autores consideran un desvío sistémico al fenómeno, sin comprender que en Córdoba las ciudades, municipios y comunas cuentan con un diferencial de la autonomía local comparativamente elevado, y que en esos

**Universidad Nacional de Córdoba / Universidad Siglo 21*

nodos urbanos existe una genuina vida política local, con sus temas y agenda instalados de manera efectiva en cada comunidad, más allá del tamaño que ellas tengan. Es más, es en esta provincia donde mayor fortaleza y continuidad tienen las políticas de desarrollo local implementadas en las últimas décadas (planes estratégicos, presupuestos participativos, políticas de gestión del desarrollo económico, parques industriales, incubadoras de empresas, turismo sustentable, entre muchas otras).

En un primer momento del trabajo presentaremos un breve estado actual de los debates en la materia y una delimitación de los conceptos de políticas de transparencia y de acceso a la información pública. También serán descriptos los principales avances normativos en ambas problemáticas, dado el incipiente proceso de recepción jurídica al respecto. Un segundo apartado nos llevará, primeramente, a definir el tipo de abordaje de las capacidades institucionales existentes en la esfera provincial y local, para luego analizar de manera comparada, el tipo y nivel de desarrollo de ambos diseños de políticas públicas en la gestión gubernamental provincial y municipal. Para este último caso, se estudiarán las localidades más pobladas de la provincia. Finalmente, se brindarán algunas conclusiones parciales y provisorias, propias de un proceso emergente y en vías de consolidación, pensando que enriquecerá a esta obra el aporte de una mirada casuística, anclada en las políticas cotidianas en una unidad estatal subnacional.

Marco general de la problemática

Gobierno abierto y ética pública. Un breve anclaje

El gobierno abierto es una forma de desarrollar políticas públicas, que busca la apertura de distintos ámbitos de la

administración. El objetivo es facilitar el acceso a la información, incentivar la participación ciudadana e intensificar el sistema de rendición de cuentas. Álvaro Ramírez Alujas afirma que este término no es nuevo, sino que fue utilizado por primera vez en Gran Bretaña a fines de los años 70 del siglo XX; se orientaba a reducir la oscuridad burocrática y trataba de abrir el sector público hacia la población (Elena y Ruival, 2015: 6).

Cuando hablamos de gobierno abierto, existe ya un razonable consenso en la incipiente doctrina de que en esencia nos estamos refiriendo a una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores, basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio del sufragio cada cuatro años. Hablamos, pues, de saltar desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta, aprovechando las posibilidades que proporcionan las TIC a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, más allá del ya mencionado ejercicio del derecho de sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales (Calderón y Lorenzo, 2016: 11).

Esta oportunidad planteada por las nuevas tecnologías y dispositivos disponibles supone innumerables dilemas y desafíos que tensionan y comprometen nuestras ideas de ética, participación, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; todos ellos concebidos como nuevos tramos, componentes o engranajes que se incorporan al crecientemente complejo proceso de formulación e implementación de toda intervención pública.

Al respecto, Calderón afirma que la idea de gobierno abierto es tan vieja como la propia democracia y subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de

los Estados occidentales modernos. Consecuentemente, los Estados se han dotado de un amplio andamiaje jurídico que ofrece espacios de consulta y participación a un amplio abanico de intermediarios sociales, fundamentales a la hora de dotar a las leyes de apoyo social y profundidad democrática, o al menos de su apariencia. Pero es solo ahora, con el avance tecnológico que ha propiciado la llamada web 2.0 o web social y la extensión de internet como red global, cuando puede comenzar a ponerse en práctica de una forma masiva y con costes asumibles para los Estados (Cfr. Ibid.: 12).

Sin embargo, la puesta en marcha de estrategias de gobierno abierto presenta no pocos desafíos y muchos interrogantes. Al respecto, Riorda afirma que los gobiernos abiertos todavía están más cerca de la moda y la exquisitez que de su uso entendido como transformador de una cultura organizacional. La rendición de cuentas de la mano de la transparencia es incipiente. La apertura de datos se hace por temor (a ser etiquetados como opacos) y con temor (por goteo y con reticencias). El IDC Government Insights nos aporta cierto optimismo, ya que en algunos países el gasto en tecnología cívica crece catorce veces más que el gasto en tecnología digital. Pero aquí la inversión todavía está centrada en la publicidad. Siempre descendiente y unidireccional (Cfr. Riorda, 2017). Compartimos en buena medida la lectura crítica de este autor, acerca del actual estadío de desarrollo de este tipo de políticas públicas.

La otra dimensión enraizada con esta incipiente tendencia es la ética. Nos preguntamos cómo se construye un edificio estatal que soporte en sus cimientos los valores propios de una cultura tradicional, haciendo frente (y rindiendo cuentas) al enorme volumen de interacciones y de demandas que genera la puesta en marcha de un gobierno abierto. En este plano los avances también son sostenidos desde hace por lo menos tres

décadas, período en el que gradualmente las administraciones públicas multinivel vienen generando cuerpos normativos y organismos de control que apuntalen lo que el especialista español Manuel Villoria define como una infraestructura ética para la función pública. Afirma Villoria que los sistemas de control –jurídicos y no jurídicos– y las actitudes y comportamientos sociales y políticos constituyen un conjunto de esclusas formales e informales que auxilian en la adecuada gestión de las conductas de los empleados públicos. Estas esclusas o muros de contención contra la corrupción o el fraude en la administración constituyen la denominada "infraestructura ética", es decir las herramientas, sistemas y condiciones que evitan y sancionan las actividades inmorales y proporcionan los incentivos para el profesionalismo y los modelos de conducta en la administración. Dicha infraestructura ética consta de muy diversos elementos, según la OCDE: apoyo político, un marco legal eficaz, una sociedad civil activa y vigilante, un sistema de controles y un organismo coordinador (Cfr. Villoria, 2005: 14).

La díada ética y gobierno abierto son dos temas de la agenda estatal presente y futura. De cómo se resuelve dicha convivencia dependerá también el futuro de las ansiadas y esperadas democracias de proximidad que auguramos consolidar.

Las políticas de transparencia en el vínculo gobierno - sociedad civil

La transparencia como política pública está asociada a la profundización democrática, a la buena *gobernanza* y a la prevención y combate a la corrupción. Por lo tanto, tales políticas serán consideradas eficientes si contribuyen a profundizar los niveles de democracia de los países, a garantizar o mejorar la gestión de las políticas públicas y/o a prevenir y combatir la corrupción (Cfr. Moreira Correa y Claussen Spinelli, 2011: 78).

Fung y otros (2004) definen los sistemas de transparencia como la misión gubernamental que exige a las organizaciones u otras instituciones proporcionar al público información fáctica sobre sus productos y prácticas. De acuerdo con los autores, la información pública es aquella estructurada a los efectos de realizar comparaciones y actualizaciones en intervalos temporales regulares. Los gobiernos regulan la publicación de información por parte de las organizaciones -públicas o privadas- además de hacerse responsables por la transparencia de sus propias instituciones (Cfr. Moreira Correa y Claussen Spinelli, Op. Cit.: 78).

Las políticas de transparencia se suman a la agenda de gestión en la última década, de la mano de la incorporación a nuestro derecho de numerosos instrumentos (tratados internacionales y leyes) que velan por temáticas como el acceso a la información pública, la ética en el ejercicio de la función pública y el combate contra el flagelo de la corrupción. Por el contrario, la ausencia de estrategias gubernamentales en este sentido tiene como potenciales consecuencias que:

- Se debilita la confianza pública en las instituciones, y se daña la reputación de los líderes políticos y de los partidos políticos. Provoca también pérdida de legitimidad.
- El Estado es capturado por intereses particulares. Gobierna el patrimonialismo y contribuye a la inestabilidad de los gobiernos.
- Erosiona la confianza en los partidos políticos y en la representación política a raíz del financiamiento ilegal y las prácticas clientelares.
- La corrupción implica crear un "impuesto" oculto, pues lo que se paga en concepto de soborno se considera parte de los costos de un producto o servicio, y se traslada al usuario o consumidor.

- Afecta el crecimiento de un país, desalentando la inversión del exterior en un contexto de globalización.
- Crea mayor pobreza y exclusión, al disminuir el envío de dinero hacia esos temas.
- La corrupción crea malestares e inquietudes en la población, agrandando la brecha entre ricos y pobres.
- Socava el tejido social desvirtuando el valor de justicia y generando desconfianza[1].

Nuestro país ha avanzado decididamente en la recepción y/o generación de diferentes dispositivos institucionales de abordaje de la problemática, entre ellos:

- La ratificación por parte de nuestro país de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA) en el año 1997, e incorporada como norma de derecho interno por Ley 24.759; siendo ésta una guía de orientación en el diseño de políticas de prevención y combate a la corrupción.
- La ratificación por Ley 26.097 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003.
- La incorporación por Ley 25.319 de la Convención contra el Soborno a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, instrumento debatido en el seno de la OCDE, organización a la cual nuestro país aún no pertenece.
- La creación de la Oficina Anticorrupción por Ley 25.233 del año 1999, como espacio gubernamental destinado a aplicar la Ley de Ética Pública (Ley 25.188) y el Código de Ética en la Función Pública (Dec. 41/99), otros dos hitos en la materia.

1 Fuente: ONG Poder Ciudadano. Recuperado de: www.poderciudadano.org

• El régimen de presentación de Declaraciones Juradas de los funcionarios públicos (Res. 1000/00 Min. de Justicia)

• El régimen de presentación de Declaraciones Juradas para Funcionarios del Ministerio de Trabajo y de los Sindicatos (Res. MTEyFRH 534/01).

• El Dec. 8566/61 sobre el régimen de acumulación de cargos en la Administración Pública.

• El Dec. 894/01 de incompatibilidad entre el cobro de un haber previsional y la percepción de remuneración por cargo en la función pública.

• La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. La Ley 25.164 y su decreto reglamentario 1402/02.

• La Ley de Lavado de Dinero. (Ley 25.246) y su modificatoria Ley 26.683.

• El Régimen de Contrataciones de Bienes y Servicios del Estado. Dec. 1023/01 Régimen de Contratación de la Administración Pública Nacional.

• La Ley 26.857, reglamentaria de la Ley 25.188 de Ética Pública, y su Decreto reglamentario 895/13.

• El Decreto 1179/2016 de reglamentación del artículo 18 "Régimen de obsequios a funcionarios públicos" de la Ley 25.188.

• Los Decretos 201/2017 de integridad en juicios contra el Estado y Decreto 202/2017, de integridad en contrataciones públicas.

El conjunto de estas disposiciones han construido una malla de reaseguro de la transparencia administrativa en la gestión pública a nivel nacional, que ha sido gradual y miméticamente receptada por las legislaciones provinciales y municipales en la materia, siendo el mismo un proceso en plena evolución.

El acceso a la información es un derecho humano fundamental del hombre, reconocido internacional y nacionalmente en diferentes instrumentos jurídicos. Es también una condición esencial para el fortalecimiento de las sociedades democráticas.

Como señala Daniel Sabsay, las fuentes de un saber público corresponden a los gobernados, y no pueden de ningún modo permanecer, de manera injustificada, en el conocimiento exclusivo de los gobernantes. A través de estos mecanismos se posibilita un mayor control de la actuación gubernamental. Pero además de ello, en el marco de una democracia participativa, el acceso a este tipo de información constituye un requisito *sine qua non* para poder intervenir en la marcha del gobierno desde la sociedad (Cfr. Sabsay, 1997: 78).

Las más modernas administraciones han dado debida respuesta a este nuevo derecho, y han tutelado los mecanismos e instrumentos que habilitan su efectivo cumplimiento y facilitan el acceso a información de carácter público, con escasas limitaciones vinculadas a la intimidad de las personas o sus bienes, al normal funcionamiento de las políticas públicas, o a derechos sustanciales o procesales previamente adquiridos.

Ahora bien, la difusión de la información de carácter público también debe ser entendida como un deber y una responsabilidad por parte de gobiernos, de todos los niveles, a la hora de garantizar transparencia, control y rendición de cuentas de las políticas y acciones desarrolladas desde la administración. Esta es quizás la faceta más importante y menos planteada de la problemática.

Bidart Campos sostiene en este sentido que el Estado asume, en orden a la información, dos deberes: uno, recolectarla y procesarla debidamente; es decir, el Estado debe informarse él mismo, lo cual presupone –entre muchas otras

cosas– una vigilancia y un control para conocer debidamente todas las situaciones reales o potencialmente riesgosas o dañinas; el otro deber consiste en suministrar y difundir públicamente a la sociedad la información acumulada y actualizada, todo ello de manera permanente y eficaz (Cfr. Bidart Campos, 2001: 154).

Por ello, desde hace más de una década se ha instalado en diversos foros y organismos un interesante debate acerca del reconocimiento del mencionado derecho, junto con los mecanismos que permitan el acceso efectivo de los ciudadanos a información de carácter público producida y en poder de las diferentes administraciones gubernamentales.

Correlativamente, también se debate acerca de la implementación de sistemas de información actualizados y accesibles para la ciudadanía sobre temas centrales de la gestión pública (digestos normativos, ejecución presupuestaria, declaraciones patrimoniales de los funcionarios, contratos y suministros, licitaciones, etcétera).

Son antecedentes relevantes en la materia mencionada instrumentos internacionales como la Declaración Americana sobre los Derechos Humanos (art. 19), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19.2). Todos estos instrumentos gozan de jerarquía constitucional conforme lo dispone el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

También en la Reforma Constitucional del año 1994 se legislan institutos que representan un significativo avance en la materia, tales como el nuevo art. 43 que reconoce la figura del *habeas data* como garantía específica para conocer (e incluso modificar) los datos referidos a una persona y que se encuentren en registros o bases de datos públicos o privados, destinados a proveer informes. Otros avances en igual sentido son el art. 41 que impone a las autoridades proveer

información ambiental, y el art. 42 que determina el derecho de usuarios y consumidores a acceder a una información adecuada y veraz.

En el ámbito nacional la deuda fue recientemente saldada, puesto que no fue sino hasta el año 2016 que el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.275, de Derecho de acceso a la Información Pública (parcialmente reglamentada hasta el presente). Con anterioridad a ella estaba vigente el Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública en Argentina, que permitía que todos los ciudadanos accedieran libremente a cualquier tipo de información (documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital, o en cualquier otro formato) creada u obtenida por el Poder Ejecutivo Nacional o que obre en su poder, o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente con fondos públicos. Quedaban así exentos aquellos actos y toda aquella información que estuvieren a disposición de los demás poderes[2].

El estudio del caso de la Provincia de Córdoba

Capacidades institucionales

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre

2 También es menester mencionar en este punto que en el marco de la acordada 1/2004 de fecha 11 de febrero de 2004, la Corte suprema de Justicia, había consagrado el principio de publicidad; también aplicado a través de su jurisprudencia. En este sentido, había expresado que "el principio de la publicidad de los actos de gobierno es inherente al sistema republicano establecido en la Constitución Nacional, por lo que su cumplimiento es una exigencia ineludible por las autoridades públicas, (...) ello posibilita a los ciudadanos el derecho al acceso a la información del Estado a fin de ejercer control sobre las autoridades (doctrina de Fallos: 311:750) y facilita la transparencia de la gestión".

que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (Cfr. North, 1993: 51).

Nuestro punto de partida toma el aporte de Rosas Huerta, quien señala que a partir de los noventas se reconoce que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien, a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el "buen gobierno" (Rosas Huerta, 2008: 97).

Un aporte que consideramos al respecto es el que propone el PROFIP, organismo que considera al concepto de capacidad institucional como esencialmente de naturaleza relacional, en tanto sirve para conocer las condiciones en que se encuentra un organismo determinado para generar servicios a fin de promover el desarrollo del sistema al cual pertenece, pero en vinculación directa con el contexto social, cultural, económico y político. Desde este enfoque, se considera a la capacidad institucional como la potencialidad que posee un organismo público para internalizar de forma clara sus objetivos, identificar sus prioridades, tipo de servicios o productos que debe desarrollar, beneficiarios; y para aprovechar sus recursos (técnicos, humanos, políticos, materiales y financieros) para responder a la demanda de forma satisfactoria, considerando la calidad (lo esperado por la ciudadanía y lo realmente ofrecido) con la suficiente

destreza como para adaptarse al contexto y trasmitir a la sociedad lo que puede hacer por ella[3].

Alcances del análisis

En este trabajo analizaremos, por un lado, la recepción e incorporación de normas, políticas e instrumentos de transparencia en la gestión gubernamental provincial y local. Un mayor grado de capacidades institucionales estará brindado, en este caso, por la presencia agregada de este tipo de institutos.

a) Existencia de la obligación legal de los funcionarios públicos provinciales / municipales de presentar declaraciones juradas de sus patrimonios, de carácter público y accesible.

b) Presencia de políticas de gobierno abierto, portales de transparencia o plataformas similares.

c) Existencia de un sitio web provincial / municipal donde se informe de manera veraz y actual sobre: la ejecución presupuestaria, registro de deudas y acreedores del municipio, planta de personal, planta de funcionarios, gasto municipal, licitaciones, compras, proveedores y suministros, obras públicas, boletín oficial y digesto de normas.

En segundo lugar, se identificará la presencia/ausencia de normas, políticas e instrumentos vinculados con el acceso a la información pública, en especial:

a) Existencia de normas provinciales y/o locales que regulen el derecho de acceso a la información pública.

b) Existencia de una oficina que se ocupe del tema del acceso a la administración.

c) Existencia de procedimientos administrativos eficaces que garanticen el derecho de acceso a la información pública y de la publicidad de los actos de gobierno.

3 *Índice de Capacidad Institucional. Aspectos Metodológicos e Implementación.* PROFIP. Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal. Nº 1, Ministerio de Economía de la Nación, 2010.

Políticas de transparencia y acceso a la información pública en el Gobierno de la Provincia de Córdoba

Córdoba, Santa Fe y la Capital Federal son los únicos distritos subnacionales de nuestro federalismo que han avanzado normativamente en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública.

La Provincia de Córdoba cuenta con dos leyes de trascendencia en la materia; la Ley 8803/99 de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado y la Ley 8835/2000 Carta del Ciudadano.

La primera de estas normas impone la obligación de informar a todos los órganos de la administración pública provincial, incluyendo a los organismos autárquicos creados por la Constitución Provincial. La misma permite a cualquier ciudadano efectuar un pedido de acceso a la información pública sin necesidad de justificar un interés legítimo, y exentos de costos dinerarios. El Estado tiene la obligación de contestar en el plazo de diez días hábiles, prorrogables con debida justificación por un plazo similar. La denegatoria o el silencio de la administración habilitan a la presentación de amparos o amparos por mora respectivamente.

Existen precedentes de organizaciones del tercer sector que han llevado adelante numerosas acciones judiciales frente al incumplimiento de la administración de los pedidos tramitados conforme establece la Ley 8.803.

La Carta del Ciudadano es una norma que surge en el denominado proceso de modernización y de reforma del Estado provincial llevado adelante por el primer gobierno del Dr. De la Sota, en el marco de la crisis financiera que vivió el país en el cambio de milenio. Sirve de complemento a la Ley 8.803, y en muchos casos solapa disposiciones previstas en ella. Amplía el campo de posibilidades de pedidos de información

pública, incluyendo el tipo, la calidad y los responsables de prestar servicios públicos estatales o tercerizados.

Incorpora la posibilidad de efectuar requerimientos a través de correo electrónico, pero no avanza en la operativización de dichos pedidos. En igual sentido, define como falta grave la ausencia de respuesta de un funcionario a un pedido de información, pero no avanza en el tipo de sanción a imponerse.

La crítica mayoritaria a ambos instrumentos es que carecen de un mecanismo claro para la tramitación de los pedidos, y que frente a ello, cuesta identificar a los funcionarios responsables de brindar respuestas. También es coincidente la opinión de que para dar cauce efectivo a este derecho es necesario avanzar en la creación de una oficina técnica especializada en la problemática. Finalmente, existieron fuertes denuncias de incumplimiento de ambas normas tramitadas por partidos opositores, por un importante diario matutino y por organizaciones de la sociedad civil.

Lo cierto es que durante varios años estas normas fueron poco operativas en la efectivización del derecho en ciernes, siendo un avance significativo la creación en el año 2010 del Portal de Transparencia, que brinda datos actuales y relevantes sobre los temas ejecución presupuestaria, sueldos y coparticipación provincial.

A decir del propio gobierno, los resultados de las mediciones realizadas por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) muestran que Córdoba se ubica primera junto a Mendoza en el Índice de Transparencia Presupuestaria. En su último informe, CIPPEC destaca el puntaje de Córdoba (de 9,75 sobre 10), ya que se trata del mejor puntaje obtenido por una jurisdicción desde que comenzó a elaborarse el índice en febrero de 2010. En esta misma línea, el Instituto Argentino

de Análisis Fiscal (Iaraf) también posicionó a Córdoba en primer lugar en su Índice de Visibilidad Fiscal para los años 2011, 2012 y 2013. En el año 2014 este organismo de investigación publicó un nuevo índice: el ISAGOL IARAF, que mide la cantidad y calidad de servicios y asistencias ofrecidas por los gobiernos subnacionales a los ciudadanos mediante sus páginas web. Dicho índice también es liderado por Córdoba[4].

Otros proyectos de gobierno abierto rescatados por CIPPEC como buenas prácticas han sido el proyecto Ciudadano Digital y el Portal de Compras y Contrataciones.

Ciudadano Digital es una plataforma electrónica que tiene como finalidad la simplificación de la relación entre la administración y los ciudadanos. Esta permite que los usuarios accedan, de una forma simple, a la solicitud de turnos, detalla los requisitos para realizar trámites de la administración pública, facilita la comunicación con los ciudadanos, pone a disposición del ciudadano la información que el Estado provincial tiene sobre él, entre otras herramientas. Esta plataforma busca centralizar y facilitar el acceso a todos los servicios estatales en forma digital. Esta iniciativa se creó –a través del decreto 1.280– el 18 de Noviembre de 2014 (Cfr. Elena y Ruival, Op. Cit.: 12).

Por otra parte, la Ley 10.155/13 actualizó la normativa de compras y contrataciones que estuvo vigente por más de treinta años. Esta actualización normativa permitió la creación de nuevos procedimientos de contratación y la innovadora opción de realizarlas mediante la vía electrónica. La ley organiza los posibles procedimientos de contratación y los nuclea en los siguientes cuatro: a) licitación pública; b) compulsa abreviada, en modalidades electrónica o presencial; c) contratación directa, en modalidades electrónica o presencial; y d) subasta electrónica. Otro elemento relevante de la nueva normativa es la instauración de la Dirección General de Compras y Contrataciones, como órgano rector de la misma. Este organismo tiene como función establecer los procedimientos necesarios para que las dependencias provinciales desarrollen las distintas modalidades de compra o contratación. A su vez, desarrolla funciones de control. Para permitir el desarrollo de los procesos electrónicos se generó un portal web: http://compraspublicas.cba.gov.ar/. Este sistema permite, entre otros elementos, la notificación electrónica y la observación simultánea por parte de todos los usuarios interesados de los procedimientos electrónicos (Cfr. Ibid.: 13-14).

En lo atinente al portal institucional del Gobierno de la Provincia de Córdoba, el mismo brinda información sobre cada área de gobierno y los principales programas. También tiene acceso a todos los organismos autárquicos y de la administración pública descentralizada.

Por la amplitud y complejidad de un sitio web que abarca al conjunto del Estado provincial, en el mismo se encuentran dispersos múltiples sistemas de información que consideramos de relevancia y actualidad para la problemática investigada, tanto en términos de transparencia como asimismo en lo referido al acceso a información pública actual, veraz y de calidad. Destacamos dentro de los sistemas identificados al SUAC (permite el seguimiento de expedientes y notas), el referido portal de compras y contrataciones, el digesto normativo, el boletín oficial, el servicio de información industrial, entre muchos otros.

Es interesante también el acceso a la Dirección General de Estadísticas y Censos, ya que de allí se puede acceder a valiosos sistemas de información tales como los índices de

4 Nota de opinión del Ministro de Economía Ángel Eletore el 10/03/2016 en el Portal del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba. Recuperado de: http://www.cpcecba.org.ar/noticias?idn=11516

precios al consumidor y de la construcción, los datos del PBI provincial, las tasas de desempleo y de cobertura de salud, entre otros. En dicho sitio hay un *link* de datos abiertos con información económica, censal, territorial y socioeconómica.

Finalmente, existe un *link* de acceso a las Declaraciones Juradas patrimoniales de carácter público del Poder Ejecutivo provincial, incluyendo la administración pública descentralizada. También la Legislatura Provincial cuenta en su sitio institucional con las declaraciones juradas de legisladores y funcionarios. Por su parte, el Poder Judicial no exhibe las declaraciones juradas de sus funcionarios, sino que provee un mail y un responsable para poder tramitar su pedido.

En el capítulo de consideraciones finales llevaremos a cabo un análisis valorativo del caso del gobierno provincial de Córdoba.

Políticas de transparencia y acceso a la información pública a nivel local en el caso de la Provincia de Córdoba

El análisis de las políticas implementadas sobre los temas transparencia y acceso a la información públicas a nivel municipal, ha sido llevado a cabo en las once ciudades de la provincia con más de treinta mil habitantes, y que concentran al cincuenta y ocho por ciento de la población total (ver tabla 1).

Si bien la heterogeneidad, número y escalas de los diferentes núcleos urbanos de la provincia nos han obligado a hacer un recorte, también creemos que las unidades de análisis seleccionadas son las que cuentan con suficientes capacidades institucionales para la implementación de este tipo de políticas públicas, en los términos previamente delimitados en este trabajo. Los datos para este artículo han sido relevados en los meses de noviembre y diciembre de 2017.

La Ciudad de Córdoba, capital provincial, concentra el 40,3 por ciento de la población, y cuenta con un Estado municipal amplio y consolidado. Por ello, es en este núcleo urbano donde se identifica la implementación y el mayor nivel de desarrollo e institucionalización del conjunto de las políticas y acciones analizadas.

Córdoba tiene las ordenanzas 10560/10, y su modificatoria 11877/12, que reconocen y regulan el derecho de acceso a la información pública. Las mismas están reglamentadas por el Decreto .1245. En la página web municipal existe un formulario *on line* para tramitar los pedidos. Tanto el Departamento Ejecutivo Municipal como el Concejo Deliberante de la ciudad cuentan con una Oficina de Acceso a la Información Pública. Todos los funcionarios políticos tienen la obligación legal de presentar declaraciones juradas públicas y privadas de su patrimonio ante el Oficial Mayor, y las primeras se encuentran publicadas en el sitio web municipal, junto con el C.V. y el decreto de designación de cada uno de ellos.

En la página del municipio se puede visualizar información sobre licitaciones, ejecución presupuestaria, un análisis detallado del presupuesto, del gasto en personal, informes sobre recaudación y evolución de la deuda pública, un número de atención al vecino, redes sociales y un digesto municipal. También se pueden llevar a cabo trámites *on line* o la gestión de turnos a través de la web.

Finalmente, la plataforma de gobierno abierto de la ciudad es una de las más desarrolladas del país, y ha obtenido reconocimientos como buena práctica en el sector púbico. Allí se puede acceder a las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios, al Plan de Metas Municipal, al Presupuesto Abierto Ciudadano, al apartado de Datos Abiertos (cuenta con dieciocho categorías y centenares de documentos), y al sitio de tramitación de pedidos de información pública, entre los principales apartados.

Río Cuarto, por su parte, cuenta con una ordenanza de acceso a la información pública sancionada en el año 2007 (Ord. 1513) pero no existe una oficina abocada a dicho tipo de requerimientos. Tiene ordenanza que regula la presentación de las declaraciones juradas de los funcionarios municipales (Ord. 747/98), siendo las mismas de acceso público.

La página web municipal cuenta con información institucional y de gestión, y con una completa guía de trámites administrativos (destacan el seguimiento *on line* de expedientes y un formulario de solicitud de antecedentes digitales). También cuenta con un acceso al presupuesto participativo y a las convocatorias a concursos administrativos, gestión de redes sociales y un número de atención al ciudadano.

Finalmente, la ciudad tiene un moderno Portal de Transparencia (Ord. 345/09) en donde se obtiene información presupuestaria, las declaraciones juradas de los funcionarios, los llamados a concursos y licitaciones, un acceso al boletín oficial y al seguimiento de expedientes. La principal crítica es que el portal no cuenta aún con datos abiertos.

Villa María no tiene normativa vigente ni oficina de acceso a la información pública en el municipio encargada del tema. Si bien existe un proyecto de ordenanza de gobierno abierto, la misma no ha sido aún tratada por su Concejo Deliberante. En consecuencia, el municipio no tiene tampoco trámite específico ni oficina de acceso a la información pública. La Carta Orgánica Municipal dispone la presentación de declaraciones juradas de los funcionarios, pero no existen disposiciones reglamentarias de dicha norma. La única declaración jurada publicada es del Intendente Municipal, y data del año 2016.

De manera similar a los casos anteriores, la página web municipal cuenta con un boletín oficial, un seguidor

de expedientes, trámites administrativos *on line*, línea de atención al vecino y redes sociales de contacto.

El sitio de Datos Abiertos del gobierno municipal cuenta con datos de gestión del personal, sueldos de empleados y funcionarios, compras, acciones de la gestión e información de la ciudad. Un acceso específico se denomina presupuesto abierto, y en el mismo se puede acceder a una plantilla con información detallada de la ordenanza de presupuesto 2017, aunque la última actualización del sitio es de febrero de ese mismo año, sin existir informes sobre su ejecución. Los datos tienen formatos que permiten ser bajados o exportados.

San Francisco, siendo la cuarta ciudad más poblada de la provincia, es la que comparativamente tiene menos avances en las políticas relevadas. La misma no cuenta con ordenanza, trámite ni oficina responsable del acceso a la información pública. Tampoco cuenta con un portal de datos abiertos o similares, ni información disponible acerca de la evolución patrimonial de los funcionarios políticos.

El sitio web municipal tiene un formato tradicional, con redes sociales pero sin un teléfono de atención al vecino. En ella existe información sobre trámites administrativos, pero los mismos no pueden gestionarse en la página. Hay información legislativa y en materia económica (solamente desde el año 2016 a la fecha), no existiendo datos sobre personal, gestión presupuestaria, declaraciones juradas patrimoniales, licitaciones, compras, personal, etcétera; presentando esta importante localidad fuertes asimetrías con las anteriormente analizadas.

Villa Carlos Paz tiene una ordenanza de acceso a la información pública sancionada en el año 2016, y que cuenta con una reciente reforma que aparenta ser un retroceso, ya que exige un interés legítimo del causante para poder requerir información al Estado municipal, contrariando a la legisla-

ción nacional vigente en la materia. No cuenta actualmente con una oficina que se ocupe específicamente del tema, pero existe un procedimiento gratuito de formulación de requerimientos, con un bajo nivel de utilización ciudadana.

A partir de la sanción de una ordenanza de Código de Ética Municipal, los funcionarios se encuentran obligados a presentar declaraciones juradas públicas y privadas, ante la oficina de Oficialía Mayor. Desde 2015 pueden ser consultadas en el sitio web municipal aquellas de carácter público.

En su página web se informa sobre: personal, concurso y licitaciones públicas, obras públicas, personal, evolución del gasto, publicidad oficial, ejecución de la coparticipación, etcétera. El Instituto Argentino de Análisis Fiscal elabora un ranking de visibilidad fiscal en municipios argentinos, donde se considera la difusión de la información fiscal necesaria para el control de los gobiernos. Villa Carlos Paz se encuentra en la segunda posición con un índice de 0,85; compartiendo el lugar con Rosario. El municipio cuenta también con gestión de redes sociales, trámites *on line* y cinco líneas de atención al ciudadano en temas específicos.

Por su parte, Alta Gracia no posee legislación sobre acceso a la información pública o políticas de transparencia, ni oficina gubernamental local que se ocupe de dichos temas. Tampoco tiene digesto ni boletín oficial para hacer consultas digitales. Su página web es estática, permitiendo el acceso a trámites administrativos o de gestión recaudatoria. Dispone de redes sociales y de un teléfono gratuito de atención al vecino.

Río Tercero presenta un balance similar a la anterior localidad. Su Carta Orgánica fija el derecho al libre acceso a la información pública y una ordenanza adhiere a la Ley Provincial 8.803 sobre el acceso al conocimiento de los actos de Estado. Pero no hay casi antecedentes del uso de este derecho. Tampoco existen normas de transparencia ni información

pública disponible sobre el particular. En la página web se identifica información pública sobre concursos y licitaciones, y un boletín oficial. Existen redes sociales municipales, pero no hay número de atención al ciudadano.

Bell Ville tampoco tiene una ordenanza que regule el acceso a la información pública ni una oficina abocada a dicho tipo de requerimientos. Sus funcionarios no presentan declaraciones juradas patrimoniales. En su página web existe un *link* denominado gobierno abierto, pero el mismo se encuentra en construcción. Se exhibe información sobre trámites administrativos y gestión de expedientes. En la Secretaría de Economía municipal existe un acceso denominado sistemas de información, pero en el mismo se accede solamente a información de la gestión municipal. Se gestionan redes sociales y cuenta con un número de atención al vecino.

Villa Dolores, en el oeste provincial, es una localidad que también carece de la infraestructura legislativa indagada en este trabajo. Su sitio web no cuenta con sistemas de información accesibles. Tiene un acceso denominado servicio electrónico que nos lleva a un dominio web comercial desarrollado por una consultora. El mismo se autodenomina gobierno electrónico, pero la única información existente se vincula con trámites tributarios y un acceso al seguimiento de expedientes. Al ser utilizado, el *link* figura como no disponible. Tampoco hay un teléfono de atención ciudadana.

Cruz del Eje tampoco cuenta con normas locales que regulen el acceso a la información pública o de transparencia en la función pública. El único sistema de información disponible es el acceso al boletín oficial. Existe un *link* de transparencia fiscal que señala que la información requerida está siendo objeto de digitalización. No brinda el servicio de atención al vecino *on line* o telefónica y, como es habitual, existen redes sociales institucionales.

Finalmente, la localidad de Jesús María se destaca significativamente dentro de las ciudades de escala similar. Desde 2012 cuenta con una ordenanza (3203/12) de acceso a la información pública, y en consecuencia, un formulario para completar (también disponible *on line*) y en donde se pueden tramitar los pedidos. Si bien en el portal municipal existe un detalle de las remuneraciones de funcionarios, empleados y contratados, no cuenta con declaraciones juradas patrimoniales. La página web cuenta con mucha información de utilidad sobre trámites administrativos y seguimiento de expedientes. Un acceso denominado transparencia permite acceder al boletín oficial, a detalles de la ejecución presupuestaria y de sus balances, y a los montos asignados al pago del personal. Cuenta también con una plurimodalidad de mecanismos de consultas ciudadanas al municipio (redes, preguntas *on line*, atención telefónica, etc.).

Breves consideraciones finales

El principal interés de este artículo ha sido aportar a la presente obra colectiva un análisis de caso subnacional en el sistema federal de gobierno argentino, siendo el objeto de estudio el tipo de reconocimiento normativo y el nivel de institucionalización de políticas y acciones vinculadas con el derecho de acceso a la información y la transparencia en el sector público.

Para ello, se ha indagado sobre tales aspectos en el gobierno de la Provincia de Córdoba y en los once municipios del territorio provincial con mayor población, siendo el criterio de recorte establecido el contar con más de treinta mil habitantes.

Las conclusiones alcanzadas son obviamente parciales, ya que en el caso provincial no ha sido posible llevar adelante un análisis comparado, y en el nivel municipal de gobierno la selección de casos es representativa, aunque futuros estudios deberían avanzar en el análisis en localidades de menor escala poblacional.

Con respecto al caso provincial, se identifican con claridad dos movimientos. El primero de ellos se vincula con el reconocimiento normativo del derecho de acceso a la información pública y de dispositivos institucionales que promueven la transparencia administrativa, a partir de la sanción de la Ley 8.803 de acceso a la información pública, en el año 1999; y de la Ley 8.835 denominada Carta del Ciudadano, en el año 2000. Este primer impulso aportó a la institucionalización de dichas políticas públicas, pero no fue efectivo en consolidar a las mismas a través de la creación de una oficina con capacidades institucionales suficientes para tramitar acciones concretas, y con mecanismos de participación ciudadana difusos y poco efectivos. A ello se añade la crítica efectuada por numerosos actores acerca de la escasa voluntad política de dar debida respuesta a los informes solicitados, transitando muchos de ellos la vía jurisdiccional.

El segundo momento es más reciente, y tiene que ver con la incorporación de numerosas herramientas de gobierno y de datos abiertos, estrategias que han posibilitado un enorme salto de calidad en el tipo de información pública disponible, su actualidad y accesibilidad. Así mismo, las declaraciones juradas patrimoniales de carácter público de los funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo son importantes avances en materia de transparencia.

Otro elemento de valor es el tratamiento y la accesibilidad de la información en materia económica y de gestión presupuestaria, reconocida como una de las más completas y actuales de todo el país.

La crítica que más se presenta está centrada en el carácter estático y principalmente unidireccional de los sistemas de información existentes, siendo la materia pendiente la flexibilización y simplificación de los procedimientos (virtuales o en soporte papel) que facilitan el acceso a la información púbica por parte de las personas físicas y jurídicas. En esos dos planos de ubican las posibles mejoras, sin dejar de reconocer que los avances son consistentes y ponen a la provincia en un lugar destacado frente a un análisis comparado con otras jurisdicciones similares en el país.

En el plano del gobierno local, el análisis pudo desarrollarse de manera comparada, siendo aquí el balance provisorio alentador, aunque con fuertes asimetrías en el tipo y nivel de reconocimiento y de implementación de los dos niveles de políticas indagados.

Si bien la selección de unidades de análisis privilegia el tamaño poblacional, y es deseable que la muestra pueda ser ampliada en otros trabajos similares, creemos que es representativa en cuanto nos brinda información relevante sobre el tipo y nivel de reconocimiento y de asimilación en la gestión cotidiana de las políticas públicas de referencia. En tal sentido, cuatro localidades cuentan ya con una ordenanza de acceso a la información pública (Córdoba, Río Cuarto, Carlos Paz y Jesús María); existen tres portales de gobierno abierto que cumplen con estándares en la materia (Córdoba, Río Cuarto y Jesús María); y en tres de estas localidades existen declaraciones juradas patrimoniales de carácter público de sus funcionarios, exhibidas electrónicamente (Córdoba, Río Cuarto y Carlos Paz). A pesar de ser un número reducido de experiencias, las mismas son cuantitativamente relevantes a nivel nacional, y en lo cualitativo han sido reconocidas y celebradas por organizaciones que se dedican a la problemática.

El tamaño del Estado municipal explica en partes las asimetrías en la recepción de estas políticas en municipios con fuertes capacidades institucionales e importantes presupuestos (los casos de Córdoba, Rio Cuarto y Villa María). Sin embargo, el caso de Jesús María demuestra que también es importante la decisión política de llevar adelante políticas de gobierno abierto y de transparencia en la gestión pública. Otros casos de ciudades importantes con escasos niveles de recepción de esta agenda gubernamental (San Francisco y Río Tercero, principalmente) demuestran que existe un espacio de vacancia sobre el cual trabajar y sensibilizar.

La otra crítica se acerca a las consideraciones efectuadas sobre el caso provincial. Los mecanismos de interacción gobierno - ciudadanos son escasos, rígidos en sus formatos, y poco utilizados por la ciudadanía. En este plano se podría excluir al municipio Capital, ya que el mismo cuenta con herramientas como el *link* DemocracyOS, aplicaciones para celulares y otros dispositivos institucionales que alientan la interacción. En el resto de los casos prima el diseño unidireccional, aun en la misma gestión de redes sociales, que privilegian la publicidad de la acción de gobierno o la información sobre los servicios antes que el diálogo y la deliberación *vis a vis* con la ciudadanía.

Riorda interpela el estado actual de debate afirmando que, el *big data* es un concepto pretencioso que muchos resaltan como el presente del futuro, pero en los gobiernos la mayor cantidad de bases de datos son analógicas, no digitales. Y cada dato es propiedad de un área de un gobierno que se apropia cual feudo. Ante este panorama, la gestión predictiva que permite el diseño de políticas y respuestas para adelantarse a problemas, como el control temprano del dengue en Río de Janeiro por ejemplo, todavía es ciencia ficción. La trazabilidad de un trámite, es decir saber en qué

estado está y saber cuándo concluirá, no es algo usual. Un expediente entra a un gobierno y navega en mares desconocidos o bien se topa con circuitos de gestión que tienen todo menos fluidez. Un expediente demorado es una "no solución" o una "no política pública". Y no solo que no hay estándares y tiempos de respuesta por áreas, sino que de hecho, hay áreas que retrasan expedientes adrede porque no podrían satisfacer demandas que pueden ir desde tapar un bache, garantizar una prótesis u otorgar un crédito para microemprendimiento. Ni hablar tampoco de que la mayoría de las políticas no tienen mecanismos de evaluación de su eficacia (Cfr. Riorda, 2017).

Aun asumiendo como ajustadas estas críticas formuladas por el especialista, no podemos dejar de señalar que existen avances significativos que alientan a que estas políticas dejen de ser una moda o que tengan menor jerarquía política, para pasar a constituirse en pilares de un nuevo modelo de gestión y en elementos transversales en el diseño, implementación y evaluación de cualquier política pública en el futuro inmediato.

Calderón y Lorenzo afirman que la democracia, tal y como la conocemos en los países occidentales, se enfrenta a un buen número de problemas de toda índole, y ha de comenzar a evolucionar en sus planteamientos para adaptarse a las nuevas realidades globales, creciendo hacia nuevas cotas de implicación de la ciudadanía, reinventando sus valores, adoptando como propios los de la web social y reformulando sus métodos de funcionamiento y representación gracias a las herramientas que esta posee. Urge comenzar a pensar ese gobierno del futuro, que consiga superar todos los problemas, ineficiencias y contradicciones anteriormente descritas y que sirva para reinventar nuestras democracias profundizando en

los valores de las mismas, ahuyentando de esta forma a nuevos autoritarismos (Cfr. Calderón y Lorenzo, 2016: 17).

Con avances y retrocesos, ese es el camino que venimos transitando.

Anexos

Tabla 1: Datos en base al Censo Provincial del año 2008
Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Córdoba y elaboración propia.

Provincia de Córdoba		
Localidad	Población	Porcentaje del total
Ciudad de Córdoba	1.307.427	40,3%
Río Cuarto	158.256	4,9%
Villa María	77.198	2,4%
San Francisco	61.368	1,9%
Villa Carlos Paz	56.444	1,7%
Alta Gracia	46.858	1,4%
Río Tercero	46.242	1,4%
Bell Ville	33.325	1%
Villa Dolores	31.481	1%
Cruz del Eje	30.850	0.9%
Jesús María	30.622	0,9%
Total Provincial	3.243.621	100%
Total unidades de análisis seleccionadas	1.880.071	58%

Tabla 2
Fuente: Elaboración propia

	Córdoba	Río Cuarto	Villa María	San Francisco	Carlos Paz	Alta Gracia	Río Tercero	Bell Ville	Villa Dolores	Cruz del Eje	Jesús María
Ordenanza acceso a la Información Pública.	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí
Oficina encargada	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Formulario específico	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí
Declaraciones Juradas de Funcionarios.	Sí	Sí	Solo el intendente	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Portal de gobierno abierto.	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
Sistemas de información.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Parciales	Sí	No	No	Parciales	Sí
Redes sociales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Línea de atención al vecino	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí

Referencias bibliográficas

Bidart Campos, Germán. *Tratado de Derecho Constitucional Argentino*. EDIAR, Buenos Aires, 2001,

Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (Coord.) *Open Government*. Algón Editores, España, 2016.

Elena, Sandra y Ruival, Ana Belén. "Caso de estudio sobre gobierno abierto en la Provincia de Córdoba". Documento de trabajo N° 140. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento, Argentina, 2015.

Moreira, Izabela y Claussen Spinelli, Mário Vinícius. "Políticas de transparencia en la administración pública brasileña". En: Revista del CLAD, N° 51, Caracas, 2011.

North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Índice de Capacidad Institucional. Aspectos Metodológicos e Implementación. PROFIP. Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal, N° 1, Ministerio de Economía de la Nación, 2010.

Riorda, Mario. "*Gobiernos modelo Siglo XX*". En: diario Clarín, 30/11/2017. recuperado de: https://www.clarin.com/opinion/gobiernos-modelo-siglo-veinte_0_ByziFnhgM.html

Rosas Huerta, Angélica. "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". En: *Política y Cultura*, N° 30, México, 2008.

Sabsay, Daniel. *El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 1997.

Villoria, Manuel. *Ética en el sector público y calidad de la democracia*. Sistema, 2005.

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DE LA OBRA PÚBLICA

*Brenda Austin y Daniel Sosa González**

Introducción

Uno de los puntos más controvertidos en Latinoamérica respecto al accionar político de los últimos años, se refiere al complejo entramado de normas, prácticas y relaciones que involucran al sistema de contrataciones estatales.

Según el BID, en Latinoamérica y el Caribe entre un diez por ciento y quince por ciento del PBI corresponde a gasto vinculado a contrataciones públicas, convirtiéndose estas en un factor elemental para el desarrollo socio-económico de los países, pues el accionar en este campo posee un efecto irradiador hacia una numerosa gama de derechos que pueden impactar de manera profunda, especialmente sobre los sectores más desaventajados. Que ese impacto sea positivo o negativo dependerá de una serie de compromisos a cumplir por los diferentes actores de este proceso.

Las dimensiones particularmente económicas de la actividad contractual pública, la sitúan como una de las áreas más susceptibles a prácticas de corrupción. En consecuencia, Transparencia Internacional (2016) estima que las pérdidas ocasionadas alcanzan entre el veinte y el veinticinco por ciento del valor de los contratos, llegando en ocasiones al cuarenta y

* *Universidad Nacional de Córdoba / Universidad Siglo 21*

cincuenta por ciento de los mismos. El Índice de Percepción de Corrupción, situó a Argentina en el puesto 107 sobre 168 países en el año 2015. A partir del año 2016, y junto al cambio de gobierno, las primeras medidas adoptadas ubicaron a nuestro país en el puesto 95, dando cuenta de cierto optimismo respecto a las posibilidades de mejora, pero también de la distancia que aún falta recorrer[1]. La Ley de acceso a la información pública, la Ley del arrepentido, la Ley de responsabilidad penal empresaria, la media sanción a la Ley de extinción de dominio, entre otras, son todas medidas que abonan en este camino.

Según un estudio del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE 2014) se calculó que sumando las estimaciones del dinero en juego investigado en las quince causas de corrupción más importantes desde 1990 a 2013, el perjuicio económico generado para el país se situó en el orden de los US$ 6.200 millones, el equivalente a $ 107 mil millones al tipo de cambio de Septiembre de 2017. La mayoría de estas causas se vincula a obra pública.

Los bolsones de poder se desarrollan en torno a procedimientos de compras y contrataciones con débiles e ineficientes sistemas de control, decisiones administrativas o legislativas imbuidas de conflictos de intereses, licitaciones hechas a medida con pliegos de especificaciones técnicas ajustadas a los destinatarios, poco control durante el plazo de ejecución de las obras, certificaciones por encima de lo ejecutado, alteración de los insumos de obra, sobreprecios y retornos, cartelización de la obra pública. En definitiva, un complejo entramado de corrupción estructural.

Quizás la primera pregunta que debiéramos hacernos es ¿por qué combatir la corrupción? De allí seguramente, podremos empezar a encontrar la punta del ovillo.

1 Recuperado de: https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2016_urge_abordar_circulo_vicioso_de

En primer lugar, es la Ley de Ética Pública la que establece como principio rector que quienes ejercen la función pública deben "fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan" (Ley 25.188, art. 2º, inc. e). Sin embargo, no es solo una razón legal. La ética pública en el ejercicio de los cargos, debiera siempre ser la aspiración máxima de la función pública. Bien común y ética pública, no deben ser entendidos como conceptos autónomos, sino más bien como conceptos imbricados, asociados. No se puede ejercer uno, sino es de la mano del otro, pues no es posible invocar el bien común en la acción política si se la ejerce vulnerando la ética pública. Erradicar aquella idea arraigada del "roban, pero hacen", parece ser el primer escalón ineludible para dejar atrás el latrocinio en el Estado.

Por otra parte, la corrupción debilita el funcionamiento del Estado, disminuye la confianza en sus instituciones políticas y también en el Poder Judicial, dinamita las bases de legitimidad poniendo en cuestión el pacto constitutivo de la *Res Publica*. La corrupción debilita también el compromiso fiscal de los ciudadanos, pues la idea de que los recursos aportados no retribuyen en obras ni en servicios, operan como desincentivos al cumplimiento. En definitiva, la corrupción erosiona las bases en las que se asienta el Estado de Derecho.

Finalmente, combatir la corrupción resulta necesario para promover el crecimiento de nuestras Naciones, evitando la desviación de fondos para el desarrollo. No se trata únicamente de principios morales (o legales), ni siquiera de percepciones propias de la ciencia política, sino de lo que le falta a los ciudadanos cada vez que se desvían los recursos públicos del Estado: son obras, son escuelas, son derechos vulnerados.

Para romper con este entramado de corrupción estructural, se requiere de una profunda transformación que exige un compromiso ético, político y legal por parte del sector público y del sector privado, en la búsqueda de ese Estado decente que permita impulsar el desarrollo del país. Hacerlo debe implicar el dictado y la adecuación de las normas hoy vigentes, y el cumplimiento estricto de las mismas. En ello, el juego de equilibrio de poderes, y fundamentalmente, el rol del Poder Judicial, resultan claves para la supervivencia de la República.

El objeto de este texto, es abonar a la discusión respecto a una de las facetas más complejas del sistema de contrataciones argentino como es el de la de obra pública. Por medio de la misma, se ejecuta parte sustancial del presupuesto del país, se generan puntos de contacto complejos entre un gobierno y el sector empresario, y surgen una amplia gama de presiones tendientes a alimentar la pugna entre el interés individual y el colectivo.

A lo largo del presente, describiremos el actual sistema normativo en el área de contrataciones a nivel nacional, recayendo luego en el particular ordenamiento legal que rige en el área de obras públicas. Aquí se expondrán algunos déficits referidos a la todavía vigente Ley 13.064 para concluir con una serie de propuestas en materia de transparencia y participación ciudadana.

Aspectos normativos

El régimen de contrataciones actualmente vigente a nivel nacional es uno de los más intrincados y complejos de la región. Las razones que lo explican son de diversa índole.

En primer lugar, no existe un único sistema normativo que contenga a las diferentes modalidades de contratación en el amplio espectro de acción de la administración pública. La diversidad de relaciones contractuales ha impedido hasta aquí contar con una regulación integral. Así, por ejemplo, encontramos el Decreto 1023/01 de Régimen general de contrataciones, la Ley 17.520 de concesión de obra pública, la Ley 25.164 de contratación de empleados públicos y la Ley 13.064 de obra pública, entre otras. A su vez, y más allá que a simple vista, el régimen regulatorio es propio del Derecho Administrativo, en ocasiones interviene el Derecho Internacional Público o Privado, a través de normativa internacional que establece requisitos contractuales o de contratación. Asimismo, la diversidad de regímenes vigentes en las órbitas nacional, provincial y municipal, más los variados organismos de control en cada uno de ellos, hace de la normativa existente una compleja y vetusta trama propicia para la opacidad.

Dentro de la normativa mencionada, se destaca el Decreto 1023 del año 2001, mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional dictó, haciendo usos de las atribuciones del art. 76 de la Constitución Nacinoal y por intermedio de una delegación legislativa, un decreto que establecía un marco genérico de aplicación para las contrataciones de la Administración Pública Nacional. El régimen resulta de aplicación, entre otros, para los procedimientos de compraventa, suministro, locaciones, alquileres, permutas y uso de bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, así como también a los contratos de obra pública y concesiones, aplicándose de manera subsidiaria el régimen de obra pública[2].

2 Según el Art.5 del Decr.1023/01, quedan excluidos de este régimen los contratos de empleo público, las compras por caja chica, los contratos con

En sí, que el origen de la norma provenga de un simple acto del Ejecutivo, oscurece por sí mismo el proceso de control. Solo en Venezuela y Perú, encontramos antecedentes de normas de esta envergadura dictadas por el Poder Ejecutivo y no como resultado del necesario proceso de debate parlamentario. El detalle no es irrelevante si consideramos que la norma que pretende controlar el accionar de la propia administración surge del mismo sujeto a quien pretende regular.

El Decreto 1023/01 ha sido, a la vez, objeto de sucesivas reglamentaciones. Algunas de ellas, pretendieron regular específicamente algunos aspectos, por ejemplo, en lo relativo a los contratos de compraventa y uso (decreto 893/12, posteriormente reemplazado por el decreto 1030/16) y otras incluso, implicaron la aplicación de un decreto preexistente del año 1956. La inflación legislativa, y la atrofia de los instrumentos, constituyen campo propicio para las interpretaciones arbitrarias de la autoridad de aplicación.

Previo a este Decreto que estamos analizando, en el año 1994 se dictó el 1545 que refería a la creación del Sistemas de Contrataciones del Sector Público Nacional, incorporando en su art. 27 la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), con el objeto establecer las políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios que el Estado Nacional requiera. La supervivencia de normas regulando un mismo objeto, sin una adecuación integral, dieron lugar a la complejidad regulatoria a la que hacemos mención.

Para completar el cuadro, es necesario mencionar una serie de normativas que también delinean el accionar nacional en materia de contrataciones. Así, encontramos la Ley N° 25.188 de Ética en la Función Pública, la Ley 24.354 que

entidades del Derecho Público internacional u organismos multilaterales de crédito y los contratos comprendidos en operaciones de crédito público.

establece el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la Ley 26.124 de Facultades presupuestarias del Jefe de Gabinete y la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto. La sanción de la ley que instrumenta el Sistema de Participación Público -Privada, vino a sumar más elementos a esta red. Toda esta compleja trama normativa establece requisitos, procedimientos y normas que deben observarse en los procedimientos de obra pública y de compras y contrataciones del Estado.

El marco regulatorio en la contratación de obra pública

Como se mencionó previamente, a nivel de contrataciones, el sistema de obra pública se regula por una normativa específica. Es la Ley 13.064 del año 1947 y que desde entonces no ha sufrido modificaciones sustanciales. En nuestra región, solamente Argentina, México, Chile y Surinam regulan los procedimientos de obra pública por fuera de un sistema integral de contrataciones.

La longevidad de la norma, su diseño estructural, así como la fisonomía del instrumento normativo (propio de los sistemas de obra pública de la post guerra), dan lugar a una necesaria revisión integral de la misma. Sin perjuicio de que no realizaremos un análisis en profundidad de este cuerpo normativo, a los fines de facilitar el desarrollo posterior del presente, realizaremos algunas observaciones.

En primer lugar, la conceptualización de obra pública vertida en el art. 1 de la ley se encuentra desactualizada y su falta de precisión ha dado lugar a numerosas objeciones y cuestionamientos. El artículo en cuestión considera obra pública nacional a "toda construcción o trabajo o servicios

de industria ejecutados con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios, que se regirán por ley especial, y las construcciones militares que se regirán por ley 12737...". En primer lugar, la definición resulta inadecuada e imprecisa, pues no hay razones suficientes que permitan explicar cuál ha sido la intención de excluir de la regulación a los subsidios, siendo que ello podría implicar incluso a los aportes gratuitos del Estado Nacional hacia las provincias. La vaguedad, genera una primera dificultad para precisar su ámbito de aplicación, tanto por la exclusión mencionada, como también por la imprecisión y alcance del concepto Tesoro de la Nación. Asimismo, la delimitación conceptual, utiliza como criterio definitorio la *fuente de financiamiento* y no, como sostiene gran parte de la doctrina, el *destino de bien común* que tenga la obra pública. Finalmente, el artículo excluye de su aplicación a las construcciones militares que se debían regir por una ley especial, hoy derogada (Ley 12.737)[3].

Por otro lado, en cuanto a los sujetos contratantes, no se mencionan a las Empresas y Sociedades del Estado, a los Fondos Fiduciarios, a los entes públicos excluidos de la administración nacional y a los organismos descentralizados y de seguridad social, todo lo cual ha generado una atomización de regímenes que atentan contra un tratamiento jurídico armónico e integral del sistema de contratos de obra pública[4].

3 A pesar de la exclusión de las construcciones militares en el Régimen de Obra Pública, el Decreto 433/2007 estableció que queden incorporadas a este las contrataciones en razón de obras que realicen las Fuerzas Armadas con financiamiento proveniente de los recursos previstos en la Ley Nº 23.985 (Bienes inmuebles de las FFAA) y sus modificaciones, esto en razón del vacío legal generado por la derogación de la Ley 12.737.

4 Algunas iniciativas parlamentarias y la doctrina, entienden que esto podría ser resuelto con una remisión hacia el art.8 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, que establece una enumeración general de las áreas consideradas dentro de la Administración Publica Nacional.

En cuanto a las modalidades específicas de licitación y/o contratación de la obra pública, se establece en el art. 4 que podrán ser "unidad de medida", "ajuste alzado", "coste y costas" y "otros sistemas de excepción que se establezcan". Al respecto, se ha entendido que resulta necesario incorporar otras modalidades como las de llave en mano o combinaciones de los mecanismos mencionados precedentemente.

Por otra parte, la ley 13.064 tampoco se adecua a las exigencias constitucionales surgidas a partir de la reforma de 1994 referidas al ejercicio de los derechos colectivos, en materia ambiental, defensa de la competencia[5] y de usuarios y consumidores, punto sobre el cual volveremos más adelante.

Otros de los aspectos sujetos a discusión y que la norma no considera adecuadamente, se refieren a los plazos de cumplimiento en la ejecución de los contratos de obra pública, a la falta de regulación de conflictos de interés, a la excesiva procedencia de excepciones al sistema de licitación pública, a la ausencia de un sistema de sanciones más específico (y pecuniariamente relevante), a la imprecisión y vaguedad en la definición de las obligaciones de las partes, a las características de los certificados de obra, a la falta de una regulación de los anticipos y de las autorizaciones de modificación de las condiciones de ejecución contractual.

Este desfasaje temporal en la norma, también se puede visualizar en la falta de adecuación a conceptos vinculados al gobierno abierto y la participación ciudadana, y a las inmensas innovaciones tecnológicas en la materia.

Casi setenta años han pasado desde la vigencia de la ley. Los procedimientos de ejecución de la obra pública, las modalidades de contratación y financiamiento y los riesgos y di-

5 En noviembre de 2017, la Cámara de Diputados dio media sanción a un Proyecto de Ley de Defensa de la competencia. Recuperado de: http://www.parlamentario.com/noticia-105890.html

ficultades que implican el volumen de operaciones –muchas veces trasnacionales– que involucran la construcción, obligan a considerar propuestas que adapten la norma a los estándares internacionales de transparencia y que permitan ejecutar adecuadamente los recursos del Estado.

Actualmente existen en el Congreso de la Nación casi una decena de iniciativas con estado parlamentario tendientes a reformar el actual régimen establecido por la Ley 13.064[6].

Transparencia, gobierno abierto y la rendición de cuentas como objetivo

El eje central de cualquier reforma debe estar puesto en profundizar la transparencia y en la exigencia de la rendición de cuentas como un objetivo de consolidación de la propia democracia.

Superar el temor de abrir las ventanas para permear el Estado, exige vencer la resistencia a fomentar la participación ciudadana como parte de los mecanismos de control.

Gobierno abierto

En primer lugar, es importante pensar los procesos de modernización, no solamente como la irrupción de las tecnologías en los espacios de gobierno, sino como una oportunidad que permita replantear la relación entre gobierno y ciudadanos.

De la democracia ateniense, a la democracia representativa, las transformaciones que operaron en orden a la forma en que se tomaban las decisiones, estuvieron mediadas por la capacidad de instrumentarlas.

6 Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Recuperado de: http://www.diputados.gov.ar/proyectos/resultados-buscador.html?pagina=1

Quizás hoy el mayor aporte que pueden hacer las tecnologías, además de simplificar las acciones de los ciudadanos, sea permitir nuevas formas de participación que sean capaces de permear al Estado de la mirada ciudadana.

El gobierno abierto se sostiene sobre la idea de la apertura del Estado, incentivando el acceso a la información en un diálogo permanente con los ciudadanos, de manera que promueva la creatividad, la innovación y la reutilización de los datos, y sostenido sobre tres pilares fundamentales: la transparencia, la colaboración y la participación. El Gobierno Abierto es importante también para promover un proceso de rendición de cuentas que sirva al fortalecimiento y legitimidad de las instituciones democráticas.

La participación ciudadana

Como se ha dicho, la participación ciudadana es el corazón del gobierno abierto. La ciudadanía activa es un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas.

La Alianza para el Gobierno Abierto, es una iniciativa multilateral que reúne más de setenta países comprometidos con la adopción de compromisos que promuevan la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y uso de las tecnologías para tales fines. La Alianza afirma que un gobierno abierto requiere de apertura para la participación e interacción ciudadana en la creación de políticas y formas de gobernanza, lo cual incluye la protección básica de las libertades civiles[7].

En un mundo de complejidad creciente, las contribuciones de la ciudadanía son un recurso imprescindible para el diseño de políticas. Tomar buenas decisiones en materia de políticas públicas, requiere del conocimiento, las experiencias, puntos de vista y valores del público. La implementación

7 Recuperado de: https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp

de decisiones difíciles depende en buena medida de la aprobación y el apoyo de la ciudadanía. A menos que los ciudadanos comprendan la decisión y se involucren en la misma, la confianza pronto se echa a perder (OECD, 2009).

Repensar el diseño de la normativa que regula el *talón de Aquiles* de nuestros Estados (sus sistemas de compras y contrataciones y de asignación de la obra pública) requiere apropiarse estos conceptos de manera tal de restar espacio a la opacidad que caracteriza al Estado, pensando la modernización como una oportunidad para generar mecanismos que transparenten el acceso a la información y a la vez, generen espacios que promuevan la participación ciudadana. Transitar un cambio de paradigma en la relación gobernantes gobernados, que estreche los vínculos y fortalezca el sentido de la representación política y la toma de decisiones.

Unos cauces bien diseñados de participación ciudadana pueden promover un funcionamiento democrático más eficiente, legitimar al gobierno, implementar con éxito nuevas medidas y lograr nuevos resultados sociales. Sin embargo, una mala práctica participativa puede acarrear malas decisiones y el desengaño ciudadano (Cfr. Brodie et. al., 2011). Es importante construir puentes de diálogo eficientes y eficaces, en el sentido de la participación genuina en la toma de decisiones.

Debemos pensar y diseñar nuevos mecanismos que sean capaces de canalizar esa participación como estrategia de fortalecimiento de nuestra democracia, una democracia de mayor densidad, pero también como una estrategia de fortalecimiento de los mecanismos de control.

Rendición de cuentas

Finalmente, la idea de gobierno abierto y participación ciudadana va en dirección a fortalecer la relación societal que sostiene nuestras democracias estableciendo mecanismos adecuados de rendición de cuentas o *accountability*. La *accountability* tiene dos dimensiones: una vertical, que emana de la sociedad hacia el Estado, y otra horizontal, interna al aparato estatal (Cfr. O'Donnell, 1998). La primera puede, a su vez, clasificarse en electoral o societal. La *accountability* societal es un mecanismo de control erigido sobre los actos y los temas que atañen a la actuación de los gobernantes mediante diversas organizaciones no estatales, a través principalmente de los mecanismos de control y participación ciudadana. Resulta clave también la presencia de ciudadanos consientes que exijan y responsabilicen a sus gobernantes por las conductas asumidas (*responsiveness*). El vínculo entre ambos conceptos, contribuye a establecer incentivos adecuados a las conductas correctas.

Repensar las dinámicas de rendición de cuentas, en torno al diseño de la normativa de obra pública, implica pensar dimensiones asociadas a la *accountability* societal (fortaleciendo mecanismos de control ciudadano) aunque también de *accountability* horizontal, a través de los mecanismos de control tradicionales intrapoderes.

Centrados en estas tres ideas (gobierno abierto, participación ciudadana y rendición de cuentas), es que creemos necesario introducir herramientas legales que modifiquen los procedimientos de contratación de la obra pública en nuestro país.

Nuestra propuesta

El objetivo de la propuesta es distribuir poder, abrir las ventanas del Estado, y habilitar a los ciudadanos activos junto a las organizaciones e instituciones de la sociedad civil a ejercer el control de los actos de gobierno. A estos fines,

se propone articular una serie de iniciativas orientadas a modificar la Ley de Obra Pública, sostenidas sobre tres ejes centrales: publicidad, participación y colaboración.

Por cada uno de ellos se cuenta con diferentes dispositivos asociados, apuntando a sumar actores en los procesos de control tanto de manera preventiva (en los procedimientos de confección de pliegos o en los estudios de prefactibilidad) como así también durante la ejecución de las obras o frente a la finalización de las mismas. El reconocimiento expreso de la posibilidad de activar los organismos de control, con la ampliación de la legitimación activa, implica un paso importante en materia de reconocimiento de derechos, más allá de los precedentes jurisprudenciales ya existentes en este sentido[8].

Publicidad

Se reafirma el derecho ciudadano a acceder de manera efectiva a la información esencial para poder desarrollar su rol de contralor con la mayor cantidad de elementos de conocimiento posibles. Es por esto que en concordancia con la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, se promueve garantizar el acceso a los datos durante todas las etapas del proceso de contratación y bajo los principios que dicha ley consagra.

La información debe estar disponible, accesible y asequible, durante todo el proceso de la obra con informes trimestrales e informes de resultados con pruebas de calidad, reduciendo así el margen de arbitrariedad por la asimetría que produce el desigual conocimiento entre los actores inmersos en el proceso de contratación.

La aplicación de conceptos asociados a los datos abiertos, parte de la convicción de que los datos deberían estar disponibles para que cualquiera pueda acceder a ellos, usarlos y

8 Youssefian C. Estado Nacional. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV 23/06/1998.

volver a publicarlos de la manera que deseen, sin restricciones. La apertura de los datos gubernamentales conlleva consideraciones tanto políticas como técnicas y genera beneficios que robustecen la transparencia, la eficiencia y a la innovación. Gran parte de la legislación y de las políticas públicas sobre documentos públicos y acceso a la información ha estado basada en la noción de publicación pasiva: la información pública debía ser solicitada antes de su publicación[9].

El cambio de paradigma al que referimos en su oportunidad, obliga a generar una política activa de acceso a la información, favoreciendo la publicidad del proceso en cada una de sus etapas; y también la predisposición a acercar la información precisa que se pueda requerir y por cuyas especificidades técnicas hace sentido el dictado de una norma especial que refuerce los principios que se encuentran contendidos en la ley de acceso a la información pública o los decretos precedentes. Conocer el tipo de materiales con los que se compone una mezcla, o el grosor de una viga en el proceso de construcción de una obra, no puede suplirse con poner a disposición información genérica e imprecisa de la misma. Conocer los instrumentos diagnósticos, el proyecto ejecutivo, los plazos de ejecución, las condiciones de los pliegos, los indicadores de ejecución de los contratos, el presupuesto, las redeterminaciones de precios, las curvas de inversión previstas, las certificaciones emitidas, son algunos de los tantos aspectos que deben poder ser objeto de la mirada externa.

Por otra parte, dadas las particularidades de los procesos de contratación en la obra pública, resulta sumamente importante que los tiempos definidos para revelar la información sean oportunos y se encuentren legalmente determinados, para contribuir a la transparencia del proceso licitatorio y a evitar la cartelización, evitando tratos preferenciales que pue-

9 Recuperado de: https://www.opengovpartnership.org/

dan perjudicar a los demás oferentes. Esto implica definir en qué etapa del proceso de contratación, a quiénes, en qué forma y en qué momento se publica cada información.

El lanzamiento de la plataforma electrónica contrat.ar constituye un avance importante en esta materia, como herramienta de apoyo en la gestión de contratación de obra pública estatal. Este portal web permite corroborar cuáles son las empresas que ganan licitaciones de obras públicas y cuánto se cobra por las mismas. Además, se prevé que todo el proceso se realice *on line*, desde el acceso a los pliegos de las licitaciones, la presentación de las ofertas, hasta la motivación del acto administrativo que designe ganador. Aquí, será de singular importancia la actualización de la información disponible, la navegabilidad del sitio, la interactividad que este ofrezca, y por sobre todo la profundidad de la información vertida. El acceso a la información, a los fines de favorecer los procesos de control, no debe entenderse agotado en el inicio del proceso licitatorio, sino como una dimensión que debe verificarse adecuadamente a lo largo de la realización de toda la obra. Basta pensar en la importancia de poder acceder a la información que brindan las inspecciones de obra y las certificaciones de avance, frente a denuncias de incumplimiento de los contratistas.

Participación

Bajo la responsabilidad de promover una participación ciudadana activa, es importante asegurar el desarrollo de procedimientos estandarizados suficientes para que la utilización de este tipo de mecanismos trascienda las gestiones individuales o las volátiles decisiones administrativas de un gobierno.

Para esto, es crucial el nivel de apertura de los procesos participativos establecidos, ante lo cual, el grado de difusión de las convocatorias debe ser amplio y adaptarse a las técnicas

modernas de comunicación. El acceso a la información sobre el modo en que funcionan los procedimientos y su efectividad se constituye en punto elemental a la hora de potenciar la incidencia social ante el desarrollo de una obra pública.

El proceso de contratación de la obra pública, no solo se remite a la licitación o a la adjudicación en sí, sino que también al análisis de oportunidad y conveniencia, a la etapa de planificación y diseño de la misma, a la ejecución física, a la evaluación de resultados y a su finalización.

Es por esto que en este punto se propone la incorporación de las siguientes herramientas de participación.

Confección abierta de pliegos

El proceso de conformación de los pliegos para una licitación constituye en gran medida la llave en donde se encierra la cartelización de la obra. El establecimiento de condiciones excluyentes, con cláusulas hechas a medida, es la herramienta para direccionar la adjudicación de las mismas. Si bien es la propia administración la que debe determinar las condiciones de los pliegos tanto generales como particulares, el proceso de confección abierta o participada permite que los actores interesados en la licitación puedan objetar, cuestionar, o señalar alguna de las cláusulas dispuestas. El órgano competente evalúa las observaciones formuladas y confecciona el pliego definitivo.

Para este fin, se debe garantizar el libre e igualitario acceso a la información, instrumentar un efectivo sistema de recepción de impugnaciones y dar tratamiento por igual a las mismas.

De esta manera, es posible reconocer el derecho ciudadano a participar en la confección de los pliegos de condiciones particulares y de especificaciones técnicas, asignando el carácter inmodificable de los mismos una vez concluidos para

evitar cambios de envergadura en las condiciones de contratación que puedan servir como herramientas de manipulación de las operaciones. Según Gordillo, la impugnación posterior a la publicación definitiva de los pliegos procede solo en la medida que se demuestre un error grave que justifique la modificación del mismo. Con este fundamento se refuerza al control previo, ya que posteriores correcciones pueden resultar más complicadas y costosas para el Estado (Cfr. Gordillo, 2013).

Así, la confección definitiva de pliegos se debe implementar, teniendo en cuenta las opiniones vertidas en el proceso consultivo previo mediante una evaluación concreta y razonada de cada una de las observaciones formuladas y justificando su apartamiento, incorporándose así una causal específica de impugnación si hubiere incumplimiento formal de este requisito esencial del acto administrativo en cuestión. Un buen antecedente al respecto es la Resolución 587/2003 del Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH. que establece una consulta pública sobre los proyectos de pliegos.

También el Decreto 1030/16 que instituye el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y que establece en su art. 26 la posibilidad de la apertura a una etapa consultiva a los fines de recibir observaciones al proyecto de pliego en casos en donde la complejidad o el monto del procedimiento de selección lo justifiquen; o en casos donde no fuere conveniente preparar por anticipado las especificaciones técnicas o las cláusulas particulares completas.

Audiencias públicas

Según Poder Ciudadano, la audiencia pública es una instancia en el proceso de toma de decisión en la cual el responsable de esa determinación habilita un espacio para que todos los ciudadanos, sean partes directamente afectadas o no, expresen

sus opiniones y puntos de vista sobre el objeto de la decisión (Cfr. Poder Ciudadano, 2006).

Actualmente el país cuenta con una disposición regulatoria general del mecanismo de la audiencia pública, a través del Decreto 1172/03, y a su vez, existen dispositivos normativos específicos que establecen la obligatoriedad en determinadas circunstancias.

En este tipo de procesos de contratación, la audiencia pública se puede utilizar en la fase previa al inicio de la obra, ya sea para la detección de la necesidad y la conveniencia de la misma o para confeccionar los pliegos, así como también durante su ejecución. Se debe tener en cuenta que las opiniones vertidas deberían tener carácter consultivo y no vinculante. Más allá de esto último, en base al principio de razonabilidad y justificación de los actos, la autoridad debe justificar el apartamiento de las mismas.

En la audiencia pública se debe promover la participación de los ciudadanos interesados, involucrados o afectados por el desarrollo de una obra, a los eventuales oferentes, a los organismos del Estado interesados en el desarrollo de la obra, a las organizaciones de la sociedad civil, a las universidades y espacios de investigación, a los organismos de control, al Defensor del Pueblo, a los colegios profesionales, a los sindicatos, entre otros.

El éxito de una audiencia pública se mide por los niveles de participación cualitativa y cuantitativa. En este sentido, la forma en que la autoridad a cargo de la obra desarrolla la convocatoria es fundamental, debiéndose garantizar amplia difusión, por medio de mecanismos diversos y ejecutarse con la antelación necesaria para poder desarrollar de manera ordenada todos los pasos preparativos previos a la realización de la audiencia (atención al público, fijación de las temáticas, acceso adecuado a la información sobre la obra, mecanismo

de inscripción, logística, fecha adecuada). La presidencia de la audiencia debe estar en manos del funcionario del área responsable de la obra, coordinando y dirigiendo el proceso participativo y consultivo.

A los fines de asegurar efectividad en el procedimiento, y siguiendo lo establecido por la Sala IV de la CNA en lo CA en el Caso Youssefian[10], la falta de cumplimiento de la etapa de audiencia pública se debe reconocer como un prejuicio no susceptible de posterior subsanación. Pues en este caso, procedería la sanción de nulidad absoluta del acto emitido en esas condiciones, por configurarse una violación del elemento formal del acto al no cumplir con el procedimiento obligatorio preestablecido.

Denuncia y legitimación procesal activa

La persecución penal y social contra la corrupción requiere de una multiplicidad de acciones destinadas a aumentar las probabilidades de exposición y conocimiento de los hechos. Actualmente existe un consenso generalizado tendiente a considerar en los procesos a los intereses de las víctimas y en esta línea en muchos sistemas jurídicos se han generado espacios de participación para que puedan abonar al proceso investigativo. Los usuarios de las obras, los vecinos de las localidades, los beneficiados o perjudicados por una represa mal hecha o por un puente no concluido o por una ruta construida defectuosamente, son quienes sufren el impacto directo de la impericia y la corrupción y también pueden constituirse en grandes proveedores de información en la causa. Considerar a la víctima en un proceso de corrupción como querellante, implica incorporar un factor de control social sobre los órganos estatales encargados de la persecución penal y de su juzgamiento. La participación de los ciudadanos en el proceso judicial ofrece elementos de colaboración que pueden coadyuvar en la búsqueda de justicia, acercando elementos probatorios que, en oportunidades, permanecen ajenos a quienes no han sido afectados directos de la acción u omisión estatal.

La corrupción en general, y especialmente la generada en la obra pública por su impacto directo lesionan derechos colectivos y/o difusos, y en tal sentido, es que en el art.43 de la Constitución Nacional se establece que tanto el afectado como las asociaciones civiles tienen asegurado el derecho a ejercer la acción ante las autoridades públicas (Cfr. Ferreyra de De la Rua, 1996). Aquí cabe mencionar que en las prescripciones legales que reconocen la admisión como querellante particular, se establece el requisito de ser particularmente ofendido por un delito de acción pública, situación que en el caso de delitos de corrupción, en la mayoría de los casos, puede identificarse fácticamente. No debieran existir obstáculos para reconocer este derecho a un colectivo social afectado por delitos de corrupción, más teniendo en cuenta que la faceta de reconocimiento del derecho a la acción en el caso de las organizaciones sociales, ya fue asegurado por el Código Procesal Penal de la Nación en el año 2009 en materia de delitos de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos[11].

La acción ciudadana de contralor en causas de corrupción, es un derecho reconocido con jerarquía superior a las leyes (Convención de las Naciones Unidas contra la

10 Youssefian, LL, 1998-D, 712. ED, 176: 513, año 1998.

11 "Art. 82 bis. Intereses colectivos. Las asociaciones o fundaciones, registradas conforme a la ley, podrán constituirse en parte querellante en procesos en los que se investiguen crímenes de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos siempre que su objeto estatutario se vincule directamente con la defensa de los derechos que se consideren lesionados.
No será obstáculo para el ejercicio de esta facultad la constitución en parte querellante de aquellas personas a las que se refiere el artículo 82".

Corrupción)[12] y también se constituye en una manifestación propia del derecho a la libertad de expresión en una comunidad democrática (Cfr. Gruenberg y Biscay, 2007). Citando a Salvioli, "es probable que la lucha contra la corrupción nos lleve en el plano de los derechos humanos a la identificación del derecho humano a la transparencia, o como preferimos denominarlo, el derecho de la sociedad a una política pública transparente siguiendo un camino semejante al derecho a la verdad" (Salvioli, 2009). En esta posición parece enmarcarse nuestra Constitución Nacional que imputa en su art.36 a la corrupción como un atentado al orden democrático, ubicándose esta disposición en el capítulo de Nuevos Derechos y Garantías.

Es por esto que se entiende que debería reconocerse la más amplia legitimación procesal activa de la ciudadanía ante causas de corrupción, no solo viabilizando de manera gratuita el ya reconocido acceso a la justicia ante una afectación particular, sino también habilitando las vías para el ejercicio colectivo del derecho a la acción.

12 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. "Art. 5° Inc. 1- Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas".
Convención Interamericana contra la Corrupción. "Art. 3°- Medidas preventivas. A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: Inc.11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción".

Participación ciudadana en los organismos de contralor

La inserción de la ciudadanía en los procedimientos de contralor implica la apertura de vías para la incorporación de sugerencias, propuestas y seguimientos sobre los objetos sujetos a auditoría, como un aporte a la planificación del plan de trabajo del organismo de control. En consecuencia, se propone el reconocimiento normativo de instancias de consulta, denuncia y veeduría ciudadana, como herramientas para detectar situaciones conflictivas al interés público y para complementar e impulsar la labor de control.

La consulta ciudadana como procedimiento de convocatoria general y abierta para la presentación de propuestas sobre posibles objetos de control a los fines de incluirlos en los planes de trabajo, puede resultar un importante elemento legitimador y de acción complementaria del rol de los órganos de contralor. En esto, el desarrollo de instancias previas al inicio de la fase de planificación del organismo requiere de un arduo trabajo informativo sobre el funcionamiento específico del mismo, y en instancias posteriores para conocer la resultante de su acción, y en caso de rechazo de la propuesta, la fundamentación de esa decisión.

Aquí no se pretende equiparar los niveles de incorporación de iniciativas de la ciudadanía con las generadas por el propio organismo, con mayor nivel de experiencia en la materia, pero sí tiende a abrir la posibilidad de fomentar el interés de quienes pretenden aportar sus esfuerzos para transparentar el sistema, aún a costas de equivocarse, ante lo cual el rol de acompañamiento del organismo de contralor se considera elemental (ACIJ, 2013).

Respecto a la denuncia ciudadana, cabe recordar que la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción instruye a los estados a viabilizar estas herramientas admitiendo incluso la posibilidad de que las mismas sean anónimas.

Los canales para hacerlo pueden ser diversos, más teniendo en cuenta el desarrollo de plataformas web ya existentes en la mayoría de los organismos de contralor. Un ejemplo ya instrumentado, se puede encontrar en el sitio web de la Oficina Anticorrupción, en el que se habilita la utilización de formularios para denunciar delitos de corrupción[13].

También se propone la participación ciudadana directa en el proceso de auditoría de la contratación de obra pública por medio del reconocimiento del derecho a ejercer la veeduría sobre estos, con el acompañamiento del propio organismo controlante por medio de capacitaciones y facilitación de información.

Colaboración

Pactos de integridad

Los pactos de integridad se constituyen en una herramienta novedosa impulsada por Transparencia Internacional e implican, para una contratación específica, la suscripción de un acuerdo voluntario entre el gobierno y la empresa adjudicataria en el proceso licitatorio. En diseño de este instrumento se tiende a que todas las partes involucradas se comprometan a una conducta íntegra, desde la redacción de los pliegos hasta la conclusión del contrato.

Desde las empresas licitantes se hace explícito por escrito el respeto a la libre concurrencia, absteniéndose de acuerdos colusorios, y de ofrecer o aceptar sobornos. Por su parte, desde la administración pública se reitera la observancia de los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, confidencialidad, igualdad de trato y no discriminación. A su vez se compromete a la aplicación de sanciones de manera inmediata y a hacer público el comportamiento de

13 Recuperado de: http://denuncias.anticorrupcion.gob.ar/

funcionarios que incurrieren en causales de corrupción ante el desarrollo del contrato.

Bajo la supervisión de un monitor independiente, generalmente un grupo de personas expertas contratado o facilitado por una organización de la sociedad civil, el Pacto de Integridad lleva implícito un seguimiento para comprobar que todas las partes signatarias respeten los compromisos asumidos, confiriendo más transparencia a los procesos de contratación exponiéndolos al "control" de la sociedad civil y del público en general (Poder Ciudadano, 2006).

Observatorio Ciudadano de la Obra Pública (OCOP)

La creación de espacios de monitoreo y contralor, forma parte de las propuestas impulsadas por diversas instituciones y organismos, entre ellas Transparencia Internacional. Se refiere a la institucionalización de un Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, como medio para observar, verificar, evaluar, orientar e informar a la ciudadanía acerca de los actos de contratación de obra pública en el país. Conlleva la creación de un organismo descentralizado, autárquico e independiente de los tomadores de decisión y ejecutores de las obras. Se entiende que en su composición deberían encontrarse representadas las unidades operativas de contratación del Estado Nacional; los representantes del sector empresarial, los Colegios Profesionales y demás representantes de la sociedad civil vinculados a la materia. Es decir, mediante su implementación se pretende generar un espacio en el cual los diferentes actores del proceso se relacionen entre sí para el desarrollo de la observación.

Bajo el principio de máxima publicidad, el Observatorio puede desarrollarse como un eficaz instrumento de interpretación, y conexión, entre aspectos técnicos y hechos surgidos en proyectos de obras al sumar una multiplicidad de voces.

Mediante la implementación de esta institución, se amplía el campo de acción en la vigilancia de procesos y proyectos, se impulsa la comunicación y el fomento de la participación ciudadana, se sistematizan aprendizajes, se brinda asistencia técnica a quien lo requiera y se evalúan riesgos ante gestiones realizadas (FUNDE- Transparencia Internacional, 2012).

Un avance en este sentido se puede encontrar en la creación en abril del año 2016 de la Comisión de Concertación y Coordinación Operativa de la Obra Pública y Vivienda Federal, por medio de la Res.102/16 en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Dicha comisión tiene como funciones las de facilitar la articulación, el intercambio de información y la concertación entre las partes que la componen. Allí se pueden encontrar a las áreas del Ministerio afectadas a la contratación de obra pública, a la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina y a la Cámara Argentina de la Construcción. En este sentido, se considera que deberían ampliarse las bases de participación hacia la sociedad civil en una próxima etapa.

A nivel comparado, ya son varios los países de la región en los que se ha implementado herramientas similares. Uno de los casos más paradigmáticos es el de El Salvador, en donde el gobierno, trabajando en conjunto con el capítulo local de Transparencia Internacional lanzó el Observatorio de la Obra Pública (2010), asignándole como funciones la de presentar informes sobre potenciales actos de corrupción, relevamientos periódicos y ejercicio de actividad de observación y verificación.

Conclusiones

Los desafíos de nuestro país en la lucha contra la corrupción requieren de un abordaje integral en el cual se asuman como

cruciales cada uno de los puntos críticos del sistema. Para esto, es imprescindible el desarrollo de técnicas y dispositivos que sirvan para transparentar el proceso de licitación, permitiendo construir el andamiaje normativo necesario. En esto, la voluntad política es el sustento de toda transformación emprendida. En 2016 presentamos en la Cámara de Diputados un proyecto de ley[14] que trata de incorporar a la agenda a las temáticas que se desarrollan en el presente escrito. Este debate se viene generando de manera profunda dentro de las Comisiones del Congreso y esperamos que en un tiempo podamos contar con instrumentos más eficaces en esta línea. La complejidad del sistema de contrataciones de obra pública exige que en su tratamiento se propugnen una serie de equilibrios que aseguren la transparencia y la libre competencia, sin olvidarnos de los costos y las oportunidades.

La transparencia, aparece como un principio esencial para resguardar del interés general, subrayando su condición de prerrequisito para el control social. Pero con eso solo no será suficiente, si no gestamos las herramientas para que la intervención pueda ser conducente en orden a incidir sobre el desarrollo del proceso. De esta forma, y como señala Poder Ciudadano, el objetivo de la participación ciudadana, debe estar orientada a recuperar la praxis política como actividad transformadora de lo social, donde ciudadanos y OSC desempeñen un rol activo en la mejora de la calidad de vida a través de su propio accionar.

El compromiso del Estado con la verdad se origina desde las bases de los procesos sociales y esto se legitima con un apoyo decidido hacia la comunidad a fin de empoderarla. En definitiva, al poner a disposición de la población una serie de herramientas para incidir sobre la toma de decisiones y

14 Recuperado de: http://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=8388-D-2016

de impugnarlas si se entiende que no son acertadas, se está instrumentando una ampliación de los fundamentos democráticos de la acción del poder. Pues por un lado aumentan los niveles de confiabilidad hacia el sistema político, en cuanto se eliminan un sinfín de suspicacias al echar luz sobre acciones complejas y desde siempre sospechadas, y por otro lado se potencia el concepto deliberativo del accionar estatal, situando a la ciudadanía comprometida en espacios de interacción e incidencia colectiva que superan el alcance del derecho individual de peticionar ante las autoridades.

Referencias bibliográficas

Austin, Brenda Lis. "Proyecto de Ley de Participacion Ciudadana en el Procedimiento de Contratación en la Obra Pública". Honorable Cámara de Diputados. Recuperado de: http://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=8388-D-2016

Brodie, Roderick; Hollebeek, Linda; Juric, Biljana; Ilíc, Ana. "Customer engagement: Conceptual domain, fundamental propositions, and implications for research". En: *Journal of Service Research*. 14(3) 252-271. 2011.

CIPCE- INECIP. "La reforma procesal penal frente a la corrupción Obstáculos estructurales para la investigación y el juzgamiento de cualquier delito económico." Buenos Aires, 2014. Recuperado de: http://www.cipce.org.ar/sites/default/files/2016/02/articulos2365.pdf

Constitución Nacional Argentina. 2014.

Cornejo, Carolina. *Órganos De Control En Latinoamérica*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), iniciativa TPA, 2013.

De la Rúa, Angelina de. *La protección de los llamados intereses difusos en la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Córdoba*. La Ley, 1996.

Gordillo, Agustín et. al. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 7, El derecho administrativo en la práctica*. FDA, Buenos Aires, 2013.

Gruenberg, Christian y Biscay, Pedro. *Una valoración comparativa de la conformidad de las leyes anticorrupción a los estándares de derechos humanos*. Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, 2007.

Marchesini, Claudia Margarita. *Trabajo del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública*. Fundación Nacional Para El Desarrollo (FUNDE). Transparencia Internacional, San Salvador, 2012.

O'Donell, Guillermo. "Accountability horizontal". *Agora*, N° 8, Buenos Aires, 1998

OECD, Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/bookshop?lang=en&pub=9789264048867

Poder Ciudadano *¿Qué es un Pacto de Integridad? 2006*. Recuperado de: http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_6.pdf

Poder Ciudadano *Contrataciones Públicas Vulnerables, Programa Contrataciones Públicas Transparentes del Área Transparencia y Anticorrupción*. Talleres Gráficos Manchita, Buenos Aires, 2006.

Poder Ciudadano. *Herramientas para la participación ciudadana*. Talleres Gráficos Manchita, Buenos Aires, 2005.

Poder Ciudadano. *Manual de transparencia y control social en las contrataciones públicas*. Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2006.

Salvioli, Fabián. *Transparencia y políticas públicas: dimensiones contemporáneas de los Derechos Humanos.* Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2009.

Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique. "Societal Accountability in Latin America". En: *Journal of Democracy*, 2000.

Transparency International. "Corruption Perceptions Index-2016". Recuperado de: https://www.transparency.org/country/ARG

Sitios web:

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Nuevo Portal Electrónico de contratación de la Obra Pública. https://contratar.gob.ar/

Ministerio Del Interior, Obras Públicas Y Vivienda De La Nación. Portal de Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina. https://comprar.gob.ar/

LA EVALUACIÓN Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDADES EN EL ÁMBITO PÚBLICO

*José Manuel Canales Aliende**

> No hay nada más peligroso que la influencia de los intereses privados en los asuntos públicos.
> *Juan Jacobo Rousseau*
>
> Nada es posible sin las personas, nada permanece sin las instituciones.
> *Jean Monnet*
>
> La responsabilidad es precisamente lo que me parece que puede contribuir a restablecer un poco esa moral colectiva que tanto necesitamos.
> *Emmanuel Macron*

Breve introducción y planteamiento general

Algunas consideraciones generales

La evaluación, y en su caso la posterior exigencia de responsabilidades a consecuencia de la misma, es la etapa final de todo proceso de actuación o ejecución de la acción pública, y antes de esta etapa final han habido una serie de fases y actuaciones previas, no siempre concordantes y sucesivas. Por lo tanto no puede llevarse a cabo de forma aislada y desconectada de las anteriores, sino que debe ser una evaluación integral u holística de la acción, política pública, servicio público, o institución en cuestión.

**Universidad de Alicante, España*

Este estudio refiere en concreto a la evaluación administrativa y no a la política, ya que aunque tengan características comunes, la primera tiene otra finalidad, praxis, protocolos, y actores. La evaluación tampoco puede, ni debe, sustituir a las decisiones políticas, propias de la clase política y con una legitimación además democrática.

La nueva democracia formal y representativa clásica no basta hoy, y es además cuestionada por insuficiente por parte de la ciudadanía que pide más participación y más calidad democrática. Tampoco garantiza automáticamente el buen gobierno ni un gobierno abierto, sino que es un reto a lograr. En ese sentido, entre otros, Pierre Rosanvallon (Cfr. 2015) ha señalado el carácter actual de nuestra democracia, no solo en su representatividad, sino también en la necesidad de que esta sea de "audiencia" y de "relación" entre gobernantes y gobernados. Esto es en concreto el paradigma de la gobernanza, como expresión de un gobierno relacional con la ciudadanía y la sociedad civil.

Por otro lado, y sin perjuicio de lo antedicho, la evaluación tiene en consideración tres facetas o aspectos más relevantes y complementarios entre sí, aunque no los únicos, que cabe destacar: a) es una filosofía o visión novedosa de lo público; b) es un conjunto de conocimientos teórico-prácticos, con unos protocolos de actuación, y unas técnicas; y c) es una profesión nueva. Además, la evaluación no es un fin en sí misma, sino que es un instrumento cualificado y muy útil para analizar y por tanto para medir y conocer de forma objetiva, científica y rigurosa, los resultados, la problemática existente en su caso, y los efectos de la acción pública. Es pues un instrumento de conocimiento científico de la realidad, que permite en última instancia analizar, medir y valorar la acción pública o alguna de sus manifestaciones. Además como fruto de ella, en su caso

y si procede, y si esta es ineficaz, negligente y/o dolosa, pedir y exigir responsabilidades personales e institucionales por ello.

La evaluación y su visión, cultura y praxis, es un instrumento muy útil desde sus orígenes en el ámbito de la gestión pública para el control interno y externo de la gestión pública, pero hoy lo es más aun, ya que constituye uno de los medios más destacables y fundamentales de apoyo a la regeneración democrática y al desarrollo de la implantación progresiva y sin pausa de la llamada de democracia de calidad[1] o democracia fuerte y consolidada.

El contexto y el momento actual que estamos viviendo, resultado de los efectos de la globalización, y que ha producido la llamada "crisis de la democracia representativa", necesita la contribución y el apoyo de la evaluación para evitar y paliar sus efectos negativos y disfuncionales, y sobre todo tiene un papel relevante para reorientar, fortalecer y mejorar la democracia.

La evaluación debe ser un fuerte apoyo y estar al servicio de la democracia y de la política, como se ha señalado antes, en el más amplio sentido, evitando el peligro y los efectos negativos de la tecnocracia actual. No es pues la evaluación tampoco, un sustituto del control político en sus varias manifestaciones (parlamento, opinión pública, referéndums, consultas, etcétera), sino que es y debe ser un apoyo (técnico, objetivo, riguroso y científico) del mismo.

> Una realización completa de los principios democráticos no requiere solo una democratización genérica e integral, sino una reorganización concreta de las instituciones que permita la competencia política-electoral, una

1 Sobre este tema, existe una amplia y diversa bibliografía, entre ella: Robles Egea, Antonio y Vargas-Machuca Ortega, Ramón (Eds.) *La buena democracia. Claves de su calidad.* Universidad de Granada, 2012; y también *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* PNUD, Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

> responsabilidad aceptable en las burocracias y la participación de los actores sociales... (...) y (...) confunden alegremente la crítica del modelo "democracia" con la crítica de sus realizaciones concretas, es decir los regímenes democráticos actuales (Pasquino, 2000: 12-15).

Como la democracia es exigente, debe por tanto exigir a sus responsables, y por ello la evaluación emerge con más fuerza que nunca como el mejor y más útil, aunque no el único, instrumento técnico para ello. No hay pues democracia "exigente", en expresión de Pasquino (Cfr., 2000), sin exigencia de responsabilidades, y estas no caben ni pueden exigirse sin una previa y objetiva evaluación.

Algunas consideraciones relevantes y estructurales sobre el contexto

Estamos inmersos, como se ha dicho antes y es sabido por experiencia, en un nuevo y dinámico proceso mundial de cambio social y tecnológico profundo, que indiscutiblemente afecta a los "asuntos públicos". La evaluación debe pues considerarse y llevarse a cabo acorde con el nuevo contexto, de forma distinta, actualizada y coherente; y para que pueda ser útil y adaptada a la nueva realidad social y administrativa, no debe ser solo una fase final formal y episódica de la gestión pública, sin tener en cuenta a fondo todos sus efectos –queridos o no– y sus impactos, dentro de la visión de un buen gobierno.

La democracia implica "el gobierno del público en público y no una tecnocracia opaca e irresponsable" (Bobbio, 1984: 75). Así pues democracia, buen gobierno, y transparencia, son principios complementarios entre sí y necesarios a su vez. La mayor y mejor transparencia, la ética, y la participación ciudadana, son principios y valores propios y expresivos de la democracia participativa, que la fortalecerán sin duda la democracia, contribuyendo además a la evaluación participativa.

La sociedad actual, fruto de los efectos de la globalización, y por tanto la democracia actual, son esencialmente: a) plurales; b) diversas, y multiculturales; c) complejas; y d) digitales. La sociedad misma ha transformado notablemente, y entre otras notas y efectos básicos, pueden señalarse los siguientes: a) crisis de la democracia representativa clásica, y en especial del papel del parlamento y de los partidos políticos; b) cultura neoliberal de pensamiento individualista, monetarista, eficientista, y de crítica salvaje a todo lo público; c) desarrollo descontrolado de los medios de comunicación social y de las redes sociales; d) desafección política de la ciudadanía y de la sociedad civil; e) personalización y presidencialismo de los líderes políticos; f) élites políticas, en muchas ocasiones, no suficientemente capacitadas y motivadas, endogámicas y "extractivas"; g) crisis de la soberanía nacional, unida a procesos de descentralización regional, y crisis del modelo tradicional del modelo westfaliano del "Estado-nación"; y h) despreocupación y minusvaloración de la importancia de la exigencia posterior de responsabilidades, fruto de la hipervaloración de lo exitoso y aparente, del cortoplacismo del mercado; olvidando el interés público.

Como consecuencia de la situación sintéticamente antes descrita, y en un momento y proceso múltiple de *postdemocracia*, y de *postcapitalismo*, hay que dar respuestas claras y eficaces a estos retos, y la evaluación sin duda es un instrumento adecuado para ello.

Dentro de la llamada crisis de la democracia representativa, la crisis de los partidos políticos ocupa un papel relevante y es una variable fundamental a considerar[2], no solo

2 En ese sentido existe una amplia y diversa bibliografía, clásica y actual, pero es relevante la aportación primigenia al respecto de: Roberto MICHELS (2008) *Los Partidos Políticos. Ensayo sobre las tendencias oligárquicas de la democracia.* Madrid: Ed. Amorrortu.

en su funcionamiento y transparencia, sino también en su financiación. Estos son necesarios, pero insuficientes para una democracia actual de calidad. Los partidos políticos son una institución que cumple (dentro de la especialización, racionalización y distribución de tareas de todo sistema político) con un papel principal, pero no único de representar, canalizar y expresar las ideas y los intereses de los ciudadanos. La lejanía y la desafección ciudadana, es fruto y se explica en parte por esta crisis de los partidos políticos; y por tanto el desarrollo y el fortalecimiento de la normativa y de los medios de control político y administrativo de estos, será un factor de cambio de esta tendencia, y además un instrumento de aumento de la calidad democrática.

El gobierno abierto

El gobierno abierto es hoy otra de las manifestaciones y demandas de la democracia de calidad, y es y debe ser concomitante y complementario de la ética, de la cultura y de la transparencia pública. Su desarrollo e implementación no sustituye, pero sí permite y favorece la mejor evaluación posible. El gobierno abierto es y debe ser por tanto, una consecuencia de una sociedad abierta y transparente.

El buen gobierno que implica que este sea abierto, es equiparable al paradigma de la gobernanza, y supone ante todo y sobre todo la trasparencia y la rendición de cuentas a través de la evaluación. El buen gobierno o gobierno abierto, integra entre otros principios y valores, los siguientes: a) transparencia y apertura (*open government)*; b) receptividad física y administrativa de la ciudadanía; c) integridad y ejemplaridad ética; d) vías e instrumentos de participación en su interior de los propios empleados públicos, así como a nivel exterior de la ciudadanía y de la sociedad civil, en sus diversos órganos e instancias administrativas (es decir, empoderamiento ciudadano); e) rendición de cuentas y exigencia posterior en su caso de responsabilidades; f) legalidad y calidad de la normativa aprobada y a cumplir; g) respeto y garantía eficaz de los derechos humanos; y h) resultados medibles, objetivos, y eficaces de la gestión pública.

Un buen gobierno corporativo público, presupone dentro de una visión holística o integral del mismo, coordinar y cohesionar en su seno los siguientes aspectos relevantes: a) la dirección; b) la comunicación y la información interna y externa; c) el control interno o autocontrol; d) el monitoreo de sus objetivos, programas y proyectos; y e) la rendición pública de cuentas. "Del lado de la ciudadanía, la filosofía del gobierno abierto supone que una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos a participar y ejercer roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discusivamente ¿es posible imaginar esta reencarnación del ágora ateniense, en un espacio ahora virtual?" (Oszlak, 2013: 6). Como se ha señalado, entre otros, por Luis Aguilar y María Bustelo: "la vinculación y la relación actual entre gobernanza y evaluación ha sido considerada como fructífera y necesaria, si bien tiene diversos retos" (2010:1).

Como ha puesto de relieve de forma significativa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): "El gobierno abierto incide en una gran diversidad de campos y abarca una amplia gama de principios y prácticas cuya finalidad es hacer que la relación entre los gobiernos y los ciudadanos sea más dinámica, mutuamente benéfica y basada en una confianza recíproca. Las iniciativas de gobierno pueden ayudar a mejorar la transparencia, impulsar la innovación en el sector público, empoderar a las personas y realizar diseños de políticas públicas más representativas, incluyentes y efectivas.

De ahí que el gobierno abierto contribuya eficazmente a aumentar la rendición de cuentas de las instituciones públicas, fortalecer su capacidad para prestar servicios públicos más acordes a las demandas de los ciudadanos y las empresas, y rendir mayores beneficios económicos y sociales. Así pues el gobierno abierto es un instrumento importante para preservar, o reforzar la confianza pública" (2015:3). Además un desarrollo institucional y práctico del gobierno abierto produce también una serie de efectos positivos o beneficios, no solo en el ámbito público, sino también en la sociedad. En este sentido, la OCDE[3] ha mencionado los siguientes: "a) crear más confianza en el gobierno; b) asegurar mejores resultados, a menor coste; c) aumentar los niveles de cumplimiento; d) asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas; e) impulsar la innovación y la nueva actividad económica; f) aumentar la efectividad mediante hacer uso del conocimiento y los recursos de los ciudadanos, quienes de otro modo ven obstaculizada su participación" (2015: 29).

Una de las manifestaciones y exigencias es también hoy la ética pública que, si bien no es una manifestación novedosa, se plantea y demanda en un diferente contexto social y político. Las conductas éticas, como es sabido, son diferentes de la moral y de la legalidad. El contexto de la globalización requiere sin duda hoy, coherenemtente, una ética cívica general y mundial, si bien en el ámbito de la actividad pública además debe haber una ética específica y concreta, que desarrolle y aplique la general.

Si bien la ética pública y su implantación, como valor relevante de una nueva cultura pública, depende del contexto o idiosincrasia de cada país, existen una serie de principios y

3 Para ampliar esta cita, puede verse el documento de la OCDE: "Construir un gobierno abierto e innovador para mejores políticas y prestación de servicios". París, 8-9 de junio de 2010.

normas generales que han sido así expresados y codificados por numerosos organismos internacionales, asociaciones científicas, y en especial por la OCDE al señalar la necesidad de una infraestructura ética y una formación específica de los empleados públicos[4]. Parece pues, por todo lo anterior, que cuando más y mayor sea la vigilancia, y el interés de la sociedad civil por la transparencia y el gobierno abierto, este será más posible y visible.

La rendición de cuentas

La democracia y su calidad implican ante todo la rendición de cuentas posterior a la actuación pública, y ello se lleva a cabo básicamente a través de la evaluación. Sin rendición de cuentas, la democracia sería básicamente irresponsable, y por tanto no sería tal. La rendición de cuentas (que así se llama en castellano, fruto de la traducción peculiar del término inglés *accountability*[5]), es algo más que la mera justificación y comprobación de la documentación contable y económico-financiera *ex post* de la actividad pública, Más bien es, y debe ser, el análisis y la comprobación de todos los aspectos y variables de la actividad pública, de sus resultados y de sus efectos, y no solo de la mera actividad económica-financiera y contable, que no es sino una parte de la totalidad administrativa.

4 Entre una amplia bibliografía al respecto, puede verse la siguiente: Benito Gil, Vicente; Canales Aliende, José Manuel y Agullo Mateu, Rafael. "Documentos básicos de Ética Pública y de Lucha contra la Corrupción". ECU y Universidad de Alicante, 2007.

5 Véase entre una amplia y plural bibliografía: O'DONNELL, Guillermo. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la confianza política" en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, octubre de 2004. páginas 11 a 31.

La rendición de cuentas implica a su vez tres aspectos esenciales: a) la transparencia y la información; b) el debate y la argumentación bilateral entre el controlador y el controlado y c) la sanción posterior y la exigencia de responsabilidades, en su caso.

Como ya se ha indicado antes, la evaluación debe contemplar y analizar la institución en su conjunto, con todos sus aspectos, contextos, variables, recursos, resultados, indicadores, etcétera; es decir una auténtica y total aplicación de la metodología FODA (DAFO).

La rendición de cuentas supone también lo siguiente: a) que el acceso a la información y a la documentación de las instituciones que rinden cuentas son públicas; b) no solo que se informe sino que también se explique la acción pública que se presenta para ser analizada y evaluada; c) que este acto de rendición de cuentas es obligatorio y debido, y no potestativo de las instituciones públicas; y d) que hay un análisis y debate público, y que estos no deben ser secretos.

La rendición "horizontal" de cuentas, en la denominación de O'Donnell (2004), presupone el análisis, la comprobación y el control de toda la actividad de las instituciones públicas, y de sus posibles disfunciones, transgresiones, e incluso ilegalidades generadoras de corrupción. Rendición que se lleva a cabo a su vez por un conjunto de instituciones públicas reguladas por cada ordenamiento jurídico, y no siempre coordinadas entre sí. Entre ellas cabría citar las siguientes: a) las Entidades Fiscalizadoras Superiores, con diversas denominaciones y regulaciones (Tribunales de Cuentas, Contralorías, Contadurías, Cámaras de Cuentas, Auditoría General, Oficina Nacional o Estatal de Control, etcétera), que siguen y aplican las recomendaciones, las normas y los protocolos de la International Organisation of Supreme Audit Institutions

(INTOSAI)[6]; b) las Defensorías del Pueblo; c) las Veedurías; d) las Fiscalías Anticorrupción; y d) las Autoridades Antifraude.

Estas instituciones deben tener la debida fortaleza institucional, y deben ser auténticamente independientes para garantizar su actuación neutral y objetiva, y no sometida al poder ejecutivo ni al clientelismo político. Su prestigio, su objetividad y rigor, y su neutralidad dependerá a su vez básicamente de dos factores: a) la forma de elección de sus máximos responsables, al margen de clientelismos políticos o amiguismo; y b) la forma de selección y la capacitación exigida a sus profesionales, siendo la meritocracia un requisito mínimo e imprescindible. Por otro lado y además de lo anterior, las instituciones de control deben modernizarse al igual que la gestión pública, sobre la que van a pronunciarse, no siendo ni lógico, ni funcional, que respondan, se configuren y actúen conforme a modelos burocráticos clásicos. La nueva gestión pública, requiere un nuevo modelo y cultura de control[7].

Un problema añadido al de la independencia de las instituciones de control y el de su transformación y modernización acordes con el nuevo contexto y realidad administrativa, es sin duda el hecho de saber ante quien responden estas instituciones en control, y si su regulación y actuación va ser endogámica e irresponsable. Se plantea de nuevo la vieja pregunta *quid custodia custodies.*

6 Hay que destacar también, que además de estas instituciones a nivel central o estatal de control, también existen las de ámbito regional o de estados federados, y de nivel municipal. Constituye un problema y un reto a nivel mundial, la articulación y el funcionamiento unitario y cohesionado (no uniforme ni en contra de su autonomía) de estas instituciones plurales y diversas

7 Sobre esta problemática puede verse entre otros: Canales Aliende, José Manuel. "Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las Administraciones Publica". En: *revista Auditoria Publica*, N° 58, Cámara de Cuentas de Andalucía, Sevilla, 2012.

Es evidente que una democracia de calidad y fuerte, requiere del control, normalmente a través de las asambleas legislativas y de la opinión pública, de sus actuaciones Sus informes de control deben ser públicos, claros y completos. Por otro lado, y sin perjuicio de lo anterior, hay que señalar también que la existencia de instituciones controladoras también pueden tener, y es aconsejable, tareas de consulta y asesoramiento a las demás instituciones públicas, pudiendo coadyuvar notablemente con sus estudios, dictámenes y propuestas a la modernización administrativa. No debería olvidarse que el control ideal fruto de la rendición de cuentas, no pretende solo la exigencia de responsabilidades, sino en última instancia a través de la detección de los fallos y disfunciones, mejorar el sistema político-administrativo, y por tanto apoyar una democracia de calidad.

Las finalidades básicas de la rendición de cuentas, además de lo antes mencionado, serían también: a) lograr el mayor y máximo análisis, la comprobación y la medición de los resultados, el fruto de la aplicación de los indicadores y su grado de adecuación a los objetivos programados; b) alcanzar aquellos aspectos detectados como mejorables de la acción pública; c) transmitir confianza a la ciudadanía sobre el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas que ella costea con sus tributos, y hacer saber que estos no se malgastan ni dilapidan; d) la comprobación de no solo de la legalidad presupuestaria en la acción pública, sino también de la integridad y probidad públicas.

Obviamente la rendición de cuentas es no solo una obligación, sino que actúa también como una posible prevención frente a la corrupción. Cuanto más completa y rigurosa sea la rendición de cuentas, la posible tentación y riesgo de corrupción disminuirá sin duda; y si la rendición de

cuentas además de ser transparente, se publicita y difunde al máximo, la posibilidad de dicha corrupción será menor.

La corrupción política y administrativa indudablemente no es un fenómeno novedoso[8], sino que constituye una constante con diversas manifestaciones en la historia de la humanidad, si bien hoy presenta características particulares. La corrupción es una amenaza, y deslegitima a la democracia de calidad, y es también una de las causas de la crisis del sistema político actual, y de la desafección ciudadana. Por otro lado, una manifestación de la democracia actual, es que la ciudadanía es muy exigente en el control y el castigo eficaz de la corrupción y de sus autores, y que este hecho se agrava en períodos de crisis económica y social.

La corrupción es el resultado de una falta de cultura y de respeto por lo público y por la democracia, así como una manifestación intrínseca de la ambición personal y crematística de sus autores, que pretenden actuar de forma incontrolada e incontrolable, y que nos retrotrae a períodos absolutistas y autocráticos superados. Entre las diversas y múltiples conductas posibles de actuación corrupta, se podrían citar como más comunes las siguientes: a) la recompensa de favores prestados por un funcionario público o por una autoridad pública; b) el nepotismo, el clientelismo y la prevaricación en la selección de empleados públicos así como en la concesión de subvenciones y contratos públicos; c) el "peculado" (malversación), o el desvío, o el uso inadecuado de fondos públicos y bienes públicos, para uso o interés privado; d) la transmisión de información pública reservada y privilegiada; e) la presión directa o indirecta ejercida en la toma de decisiones o actuación de las autoridades y empleados públicos.

8 Una gran variedad de pensadores y literatos, han denunciado la corrupción, así entre otros Oswaldo Spenglerquien dijo al respecto: "ningún texto constitucional conoce el dinero como magnitud política..." (2002: 620).

Hay aprobados en la actualidad numerosos acuerdos, códigos éticos, recomendaciones, protocolos, etcétera, de ámbito nacional o internacional[9], sobre la prevención y lucha contra la corrupción, siendo el problema, no tanto su aprobación y publicación sino su ámbito eficaz de aplicación.

Por último, y respecto al fenómeno de la corrupción mencionado sintéticamente antes, cabría además resaltar que si bien como se ha dicho ha sido un fenómeno constante y universal en la historia, habrían una serie de nuevos hechos importantes hoy, que lo posibilitan: a) la anomia o falta de valores existentes en la sociedad actual; b) el carácter de nuestra sociedad como "líquida", difusa, inestable, etcétera; c) el egoísmo, el individualismo, el darwinismo social, prevalentes hoy como tendencia y como expresión del neoliberalismo economicista y sin rostro humano; d) la mayor fragmentación, y diferenciación de interese sociales vigente; e) el poder incontrolado de los expertos, grupos de presión, organismos internacionales, y grandes empresas; f) el descrédito de lo público y de los valores públicos, fomentado frente a la hipervaloración del mercado y de la empresa capitalista (se confunde además, economía de mercado con sociedad de mercado, siendo esta más amplia y diferente que la anterior); g) la mayor externalización de la provisión y prestación de bienes y servicios públicos, sin control de su ejecución y resultados, tras el acto inicial de la concesión; y h) la desmotivación de los empleados públicos, desacreditados constantemente, etcétera.

9 Dado que el objeto principal de este artículo no es el estudio en particular de la ética pública y de sus normas, no se entrará en mayor detalle sobre el tema. No obstante, cabría citar entre una múltiple bibliografía, la siguiente: Benito Gil, Vicente; Canales Aliende, José Manuel; Agullo Mateu, Rafael *Documentos Básicos de Ética y Lucha contra la Corrupción*. Editorial ECU y Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas de la Universidad de Alicante, 2007.

La evaluación

Ante todo hay que señalar que hablar de la evaluación, término que procede del inglés *value*, y que en lengua española se podría traducir ciertamente como valoración, es un tema difícil y complejo, a la vez que relativamente novedoso, y que tiene tres facetas o dimensiones básicas. a) Es una disciplina con diversas corrientes doctrinales; b) es un conjunto de técnicas, protocolos, y métodos de aplicación; y c) es una profesión que se aprende, si bien en el mundo no hay apenas formación universitaria en esta materia.

Existen a su vez numerosas y diversas definiciones de este término, entre las cuales propondremos la siguiente: "La evaluación es el análisis y la valoración de las políticas públicas, del comportamiento, de la acción, de los medios asignados y empleados, de los resultados y de los efectos queridos y no queridos y/o no esperados de parte o todo de las instituciones públicas; así como la medición más completa de lo anterior" (Canales Aliende, 2012:177).

La aplicación de la evaluación supone además una nueva cultura, y una nueva forma de visión, un análisis riguroso y objetivo, y un diagnóstico de valoración y nacionalización por ende de la acción pública. Por otro lado, la evaluación no viene en absoluto a sustituir el modelo y los métodos clásicos de control (de carácter formal de la actividad económico-financiera y contable), orientados a la comprobación y fiscalización de la mera legalidad presupuestaria y contable de las instituciones públicas, que sigue siendo útil y necesaria pero que es parcial e incompleta. No puede ni debe olvidarse que el presupuesto y sus anexos, no son solo un documento aprobado por ley por las asambleas legislativas y propuesto por el ejecutivo, sino que es además y sobre todo hoy, una

expresión y formulación de los objetivos, de las políticas públicas y de los programas decididos por los gobiernos.

La evaluación tiene cuatro finalidades esenciales, además del análisis, la medición y la valoración: a) deontológica; b) de aprendizaje; c) gerencial; y d) decisional. Existen diversas orientaciones, metodologías y técnicas de evaluación, utilizándose en mayor o menor medida e intensidad, las cualitativas y cuantitativas. La utilización de las técnicas cualitativas en una visión y praxis de la evaluación pluridisciplinar, pone de manifiesto la importancia y el papel de las diversas ciencias sociales, frente a la clásica fiscalización que utilizaba de facto solo las ciencias económicas y contables, además de las jurídicas. Precisamente este hecho de utilización de las ciencias sociales y de una perspectiva cualitativa complementaria a la cuantitativa, es lo que enriquece y caracteriza hoy a la evaluación.

La evaluación es valoración, y esta requiere la previa medición y el análisis para ser útil y de calidad. Para ello se necesita que se usen indicadores adecuados, eficaces y objetivos. La fortaleza, la independencia y la profesionalidad de las instituciones de evaluación, y la capacitación adecuada y meritocrática de los evaluadores serán requisitos fundamentales e indispensables para llevar a cabo una evaluación de calidad, eficaz, objetiva y rigurosa.

La evaluación no es solo un instrumento de medición y de valoración de las instituciones públicas y de la acción pública sino que, fruto de ella, pueden exigirse responsabilidades políticas y administrativas. Por tanto, es un instrumento útil y eficaz para el control y la calidad democrática, pero además puede cumplir otras funciones destacables: a) es un instrumento que permite ampliar la confianza política de la ciudadanía, al saber que hay un control objetivo de la acción pública; b) es un medio de fortalecer la democracia al contribuir a disminuir la desafección ciudadana; c) permite

el análisis y reflexión retrospectiva de la acción desarrollada, con sus aciertos, errores, y disfunciones posibles detectadas, y por tanto una reorientación futura y una modernización de la acción pública; d) es un antídoto y un medio preventivo de la posible corrupción; e) permite una participación ciudadana, complementaria de la evaluación técnica; f) su difusión favorece y fortalece la mayor educación y cultura política ciudadana; g) apoya y asesora tanto el liderazgo y la dirección política como la dirección y la gerencia profesional; h) en la gestión de "personas" en el ámbito público, es un instrumento muy útil y objetivo para medir y valorar los resultados y la acción en las fases de retribución y promoción[10]; y por último, pero no por ello menos relevante, hay que señalar también, que h) la evaluación supone conocer, medir, analizar y valorar el diseño, la decisión, la formulación, la asignación de recursos y la implementación de las políticas públicas, de los programas y proyectos públicos, de los bienes y servicios públicos, así como del gasto público, la inversión pública y la deuda pública.

También habría que valorar los siguientes aspectos de la evaluación: a) la planificación, la forma de adopción de decisiones gubernamentales, y el tipo de asesoramiento; b) la coordinación departamental o ministerial; c) el impacto de la opinión pública; d) la opinión, las propuestas, las consultas y negociaciones con los movimientos y actores sociales; d) el tipo y técnicas de información y comunicación gubernamentales; e) el modo, la periodicidad, la calidad y la información de la rendición de cuentas; f) las técnicas y tecnologías de gestión pública utilizadas en la implementación de la acción pública; g) las técnicas de calidad usadas; h) la forma de con-

10 En esa acción se deberán aplicar criterios objetivos profesionales, y no arbitrarios ni caprichosos, ni menos aún de "amiguismo". Una función pública moderna, profesional, y eficaz requiere hoy más que nunca de la evaluación.

figuración y actuación de los centros de información y de atención ciudadana; e i) la calidad y la accesibilidad de las instalaciones públicas y su infraestructura.

Ahora bien, hoy en día se señala la necesidad de priorizar y focalizar dentro de la evaluación el llamado *núcleo duro* o central del gobierno[11]. En este sentido la OCDE ha puesto de relieve lo siguiente: "La amplia gama de políticas paralelas que existen (por ejemplo: políticas anticorrupción, políticas de transparencia, y estrategias digitales) requiere que el Centro de Gobierno trabaje más para alinearlas con la estrategia general de gobierno abierto. Las políticas globales de gobierno abierto requieren incorporar la noción de este en otros sectores de políticas" (OCDE, 2015: 21).

Los gabinetes de los presidentes del gobierno y de las cancillerías en el ámbito de los sistemas político-administrativos europeos, se parecen en parte a los llamados Centros de Gobierno.

Además de priorizar y focalizar, el Centro de Gobierno, también se debería hacer lo mismo respecto a: a) los contratos de externalización de obras y servicios públicos de gran transcendencia económica, o de mayor impacto social, como la educación, la salud y los servicios sociales; b) las subvenciones públicas; c) las normas y las medidas de protección medio ambiental; d) el agua y su gestión y utilización en sus diversos usos por la ciudadanía, ya que constituye en la actualidad una riqueza pública, y un bien público esencial a preservar; y e) la actuación de las llamadas Agencias Independientes, que sin perjuicio de su retiro del derecho público en pos de mayor flexibilidad en su gestión, y con la excusa de su autonomía funcional y de su no dependencia directa de ninguno de los

11 Véase entre otros Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano; Santiso, Carlos *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América y el Caribe.* BID, Washington, 2014; y también Aguilar Villanueva, Luis *El gobierno del gobierno.* INAP, México, 2013.

tres poderes del Estado, se convierten en muchas ocasiones en instituciones incontroladas e incontrolables. En cuanto a las instituciones políticas propiamente dichas, en la evaluación de finalidad y contenido diferente a la administrativa, se debería a su vez focalizar en la transparencia de sus actuaciones relacionadas con la ciudadanía y su financiación.

Para concluir este apartado, y como síntesis final del mismo, cabe citar a Gerald Caiden y Naomi Caiden: "(...) si la medición y la evaluación del desempeño son vistos simplemente como técnicas, ellas no pasan de ser una moneda de cambio de los consultores, quienes venderán sus sistemas, y dejaran tras ellos las cosas en el estado en que estaban, o un legado de cinismo acerca de la posibilidad de mejoramiento. Si tiene que haber algún grado de éxito, la evaluación y la medición del desempeño necesitan ser percibidas como un componente del desarrollo de la capacidad de gobierno. Esta concepción implicaría cambios en el sentido de una mayor transparencia, más información pública, más criticismo potencial de las agencias gubernamentales y de una sociedad más abierta. Lo que se necesita es hacer énfasis en la evaluación cualitativa del sector público. Las medidas de desempeño, tienen un elevado perfil político. La evaluación de programas afecta a la sensibilidad política" (Caiden y Caiden, 1998: 12). Como puede deducirse de lo señalado, la evaluación pública requiere una cultura, unos valores, una metodología y una profesionalidad específicas, que no debe confundirse y menos ser sustituida por la privada.

La exigencia de responsabilidades

Tras la evaluación llevada a cabo, procede el "premio" en sus distintas modalidades, y en su caso el castigo o sanción, y la

exigencia de responsabilidades. La finalidad de la evaluación es sustancialmente conocer y valorar la acción pública, política y administrativa, para su mejora, y no tanto la de buscar culpabilidades.

El gobierno y la administración pública, si bien tienen autonomía funcional y deben actuar flexiblemente, eso no implica que puedan desentenderse de la responsabilidad de su actuación, y de la exigencia de responsabilidades posteriores. Los controles previos no siempre son útiles pues paralizan la acción y restan flexibilidad en la gestión. La evaluación, aunque cabe también la interna y previa, es normal y mayoritariamente *ex post*, comprobando y midiendo resultados, efectos, cumplimiento de programas y de objetivos.

La posible exigencia de responsabilidades, implica tener en cuenta, con carácter previo, una serie de aspectos tales como: a) los actores e instituciones partícipes en general y, dentro de ellas, los órganos o unidades administrativas, atendiendo al grado de implicación; b) el sistema legal y procedimental existente, y su forma o no de cumplimiento; c) la planificación y la programación aprobada; d) el conocimiento preciso de los objetivos establecidos; d) la existencia o no en el interior de las instituciones públicas, de procesos de delegación, descentralización, desconcentración y participación; e) los datos y los indicadores existentes y aplicados en la gestión; f) la existencia o no de gestión compartida, cuál, cómo y cuántos bienes y servicios públicos, para permitir distinguir en la colaboración público-privada cuál es el papel y por tanto la responsabilidad de cada parte; g) el organigrama, las plantillas orgánicas, las clasificaciones, valoraciones de tareas y puestos de trabajo existentes; y h) el grado de ejecución del presupuesto.

Problemas y retos a lograr, que han cambiado la regulación y el funcionamiento de las instituciones de control, serían los siguientes: a) el carácter formalista y demasiado

procedimental, en detrimento del contenido del control efectuado; b) la lentitud y el retraso de su actuación; y c) la ausencia de *vis coactiva*, y de dureza en las sanciones[12].

Establecida en su caso la responsabilidad, que debe ser efecto y consecuencia de una evaluación objetiva, rigurosa y neutral, procederá la exigencia y cumplimiento de la misma, sea de carácter político o administrativo, conforme a la normativa vigente y siempre de acuerdo al Estado de Derecho.

Consideraciones de otras variables destacables y coadyuvantes del proceso de gobierno abierto y de evaluación

Finalmente, tras haber intentado hacer una aproximación lo más completa y sintética a la vez de la temática de este capítulo, también deberían resaltarse mínimamente, otros aspectos complementarios y coadyuvantes del mayor o menor éxito y eficacia que los señalados precedentemente.

La evaluación, como el gobierno abierto, no pueden considerarse de forma aislada sino de forma global, integral u holística, ya que se integran y forman parte de un sistema político-administrativo de finalidad democrática. Es necesario un marco o visión más amplios y se podrían también señalar otros aspectos complementarios para su desarrollo, y éxito, tales como: a) el papel y la configuración de las instituciones, en el sentido de las aportaciones del *neoinstitucionalismo*. Las instituciones no son asépticas, y su forma de ser configuradas, su actuación, no es baladí, y su fortaleza es clave. Además

12 En ese sentido véase el significativo artículo de Óscar Oslazk: "Por qué fracasa el control de la corrupción", publicado en el periódico La Nación, el 31 de julio de 2017. Recuperado de: http://www.lanacion.com.ar/2048512-porque-fracasa-el-control-de-la-corrupcion

no siempre actúan de forma coherente y continua, sino que a veces hay en ellas inercias e incluso retrocesos. El cambio institucional es necesario y debe ser planificado y seguido su cumplimiento. b) El modelo y las características del liderazgo político existente, así como el de dirección y gerencia pública[13]. c) La cultura política y administrativa de la institución evaluada, como la de la sociedad. d) La educación cívica o ciudadana[14]; y e) el papel y las características de los medios de comunicación y de las redes sociales existentes, con pluralismo informativo o no.

Para concluir, haciendo mías las palabras de Roberto Dromi, resaltaría que "la modernización del control público importa la implementación de las medidas que exige su puesta a punto, ajuste, reconversión, adaptación, con la finalidad de mantener su vigencia (...). Modernización no significa transformación compulsiva de lo preexistente, ni abandono de todo precedente. Es un proceso durante el cual las instituciones, normas y funcionarios que se hayan probado eficaces y eficientes deben ser mantenidos hasta tanto se tengan serios fundamentos para proceder a su remplazo, de manera de garantizar la vigencia constante de la fiscalización pública a través de la continuidad, la permanencia y la pertenencia" (Dromi, 2005: 7-8).

13 Entre una amplia bibliografía, se destaca la cita de DROR:"(...) Las élites de la gobernación deben ser abiertas, representativas y pluralistas" (1994: 58) y "(...) Se requieren élites de gobernación democráticas, comprometidas y adecuadamente cualificadas para representar el futuro y los intereses de la humanidad, y para perfeccionar el eslabón entre conocimiento y poder. Al tiempo deben hacerse vigorosos esfuerzos para elevar el nivel de entendimiento popular en relación a los temas complejos" (Ibid.: 59).

14 Véase para mayor detalle, entre una amplia bibliografía: Canales Aliende, José Manuel y Romero Tarin, Adela "La educación ciudadana y la democracia". En: Colección de Estudios e Informes del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas y del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante, N° 4, 2017.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad, y la pobreza.* Deusto, Barcelona, 2012.

Aguilar Villanueva, Luis F. *El gobierno del gobierno.* INAP, México, 2013.

Aguilar Villanueva, Luis F. y Bustelo, María. "Gobernanza y evaluación: Una relación potencialmente fructífera". En: Revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas.* Nueva Época, N° 4, julio-diciembre, 2010.

Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano; y Santiso, Carlos. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en America y el Caribe.* BID, Washington, 2014.

Benito Gil, Vicente; Canales Aliende, José Manuel y Agulló Mateu, Rafael. *Documentos básicos de Ética Pública y de Lucha contra la Corrupción.* Universidad de Alicante, 2007.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia.* Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Caiden, Gerald y Caiden, Naomi. "Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público". En: *Revista Reforma y Democracia,* N° 12, 1998.

Canales Aliende, José Manuel y Romero Tarín, Adela. *La educación ciudadana y la democracia.* Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante, y Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas, 2017.

Canales Aliende, José Manuel. "Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las Administraciones Públicas". En: *revista Auditoría Pública,* N° 58, 2012.

Colomer, Josep. *El gobierno de los expertos.* Anagrama, Barcelona, 2016.

Dromi, Roberto. *Modernización del control público*. Hispania Libros, Madrid-México, 2005.

Dror, Yehezkel. *La capacidad para gobernar*. Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores, Barcelona, 1994.

Fernández Asenjo, José Antonio. *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al papel del Tribunal de Cuentas y la Intervención General*. Civitas, Madrid, 2011.

Gomà, Javier. *La ejemplaridad pública*. Taurus, Madrid, 2009.

Habermas, Jürgen. *En la espiral de la Tecnocracia*. Trotta, Madrid, 2016.

Michels, Roberto. *Los Partidos Políticos. Ensayo sobre las tendencias oligárquicas de la democracia*. Amorrortu, Madrid, 2008.

Monnier, Enric. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

OCDE "El gobierno abierto en América Latina". 2015. Recuperado de: http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm

OCDE "Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making". Background document for expert meeting on "Building an open and innovative government for better policies and service delivery", 2010. Recuperado de: http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf

O'Donnell, Guillermo "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la confianza política". En: *Revista Española de Ciencia Política*, N° 11, octubre, 2004.

Oszlak, Óscar "Por qué fracasa el control de la corrupción", publicado en *La Nación*, el 31/07/2017. Recuperado de: http://www.lanacion.com.ar/2048512-por-que-fracasa-el-control-de-la-corrupcion

Pasquino, Gianfranco. *La democracia exigente*. Alianza, Madrid, 2000.

Perret, Bernard. *L'evaluation des politiques publiques*. La Découverte, París, 2001.

PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

Robles Egea, Antonio y Vargas-Machuca Ortega, Ramón (eds.) *La buena democracia. Claves de su calidad*. Universidad de Granada, 2012.

Rosanvallon, Pierre. *Le Bon Gouvernement*. Le Seuil, París, 2015.

Spengler, Oswaldo. *La decadencia de Occidente* (Vol. 2). Espasa Calpe, Madrid, 2002.

Weiss, Carol H. *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River, Prentice Hall, EE.UU., 1998.

COLABORACIÓN ABIERTA E INNOVACIÓN PÚBLICA

*Gema Pastor Albaladejo**

Introducción

Michael McGuire (2006:34) destacó hace más de una década que nos encontrábamos inmersos en la "era de la colaboración". De este modo, el autor ponía de manifiesto que la colaboración era uno de los elementos que caracterizaba la gestión de los asuntos públicos en el periodo histórico actual. Sin embargo, la colaboración no es un fenómeno nuevo, ya que ha sido un principio de funcionamiento habitual en la práctica político-administrativa y un término recurrente en los diversos paradigmas reformistas destinados a innovar o transformar a las organizaciones públicas desde los años ochenta del siglo XX.

Desde una perspectiva aplicada, los gobiernos y las administraciones públicas han llevado a cabo, a lo largo del tiempo, diversas iniciativas de colaboración interna (modelos de relación intergubernamental o interadministrativa) y experiencias de colaboración externa (modelos de externalización, contratación externa, cogestión y coproducción de servicios públicos, entre otras). Por lo tanto, el término parece haber adquirido un significado "atrapa-todo" e intemporal, ya que se transfiere, reutiliza y aplica a cualquier tipo de interacción

**Instituto Complutense de Ciencias de la Administración*

que no solo se produce entre diversos órganos u organizaciones públicas, sino también entre las entidades públicas y su entorno (empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y ciudadanos).

Desde una perspectiva académica, la colaboración se ha convertido en uno de los elementos omnipresentes de los diferentes paradigmas teóricos que han inspirado la modernización de los gobiernos y las administraciones públicas en los países occidentales como la "Nueva Gestión Pública" (Hood, 1991), la "gobernanza" (especialmente la "gobernanza colaborativa" –Ansell y Gash, 2007; Bingham y Foxworthy, 2012–) y, en los últimos tiempos, el "gobierno abierto". Estos tres marcos teóricos coinciden en destacar la colaboración como un eje fundamental del "Estado relacional" (Mendoza y Vernis, 2008) y de la "administración pública colaborativa" (Vigoda, 2002). Un nuevo modelo de Estado y estilo de gestionar los asuntos públicos que intenta tender puentes entre la esfera estatal y no estatal para aportar soluciones conjuntas a los problemas sociales. Bajo esta nueva lógica relacional o colaborativa, lo importante no es quién interviene en el espacio público, sino atender a las necesidades ciudadanas para lograr una mayor eficacia social (Pastor Albaladejo, 2013).

A pesar de lo señalado, los estudios teóricos y empíricos sobre la colaboración en el paradigma del gobierno abierto son escasos y recientes. Por ello, el cometido de este capítulo es reflexionar sobre el significado y el contenido de la colaboración en este nuevo enfoque, con la finalidad de aportar un conocimiento teórico básico –y de mínimo– que sirva de inspiración para futuras líneas de investigación destinadas a abordar este tema de una manera más exhaustiva. Para cumplir con ese objetivo, además de esta primera parte introductoria, el capítulo se estructura en varios epígrafes que pretenden responder a varios interrogantes. A continuación, se indaga en los orígenes

de la colaboración en el marco del gobierno abierto (¿por qué y para qué surge?). En el tercer apartado, se realiza una aproximación conceptual al término (¿qué es la colaboración abierta? y ¿cuáles son sus diferencias con respecto al modelo de colaboración público-privada o de estilo neogerencial?). En el cuarto epígrafe, se exponen algunos factores estratégicos para implantar un modelo de colaboración abierta con los ciudadanos que ayude a innovar y generar valor público (¿cómo desarrollar la colaboración abierta?). Por último, se concluye destacando algunos retos o desafíos futuros (científicos y aplicados) de la colaboración abierta.

Los orígenes de la colaboración en el marco del gobierno abierto: ¿por qué y para qué surge?

Los antecedentes remotos del gobierno abierto se pueden localizar en al ámbito anglosajón en los años 50 (Estados Unidos) y 70 (Reino Unido) del siglo XX[1]. Sin embargo, durante este periodo, no se hizo ninguna referencia a la colaboración, ya que el foco de interés se centralizaba en la transparencia y el acceso a la información pública. Además, las publicaciones primigenias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) sobre este tema, como *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society* (2003) y *Modernising Government: The Way Forward* (2005),

1 En el año 1957, Wallace Parks publicó un artículo titulado "The Open Governmeent Principle: Applying the Rigth to Know Under the Constitution" en la revista *The George Washington Law Review* de la Universidad George Washington (EE.UU.), abordando el tema de la libertad de información y su relación con la rendición de cuentas. Además, a finales de los años 70, el término también se introdujo en el ámbito político británico para hacer referencia a los derechos de los ciudadanos respecto a la información pública.

tampoco identificaron de manera explícita a la colaboración como uno de los ejes del gobierno abierto, aunque sí ponían de manifiesto la necesidad de mejorar la "receptividad" para avanzar hacia un modelo de relación en el que los poderes públicos y la sociedad civil interactuaran constructivamente (OCDE, 2005).

El término colaboración se introdujo, por primera vez, en el marco del gobierno abierto a partir de la segunda generación de reformas vinculadas a este paradigma, etapa en la que se avanzó hacia un modelo más interactivo entre el gobierno y la sociedad. En concreto, el punto de inflexión fue el *Memorandum on Transparency and Open Government* del presidente de Estados Unidos, Barack H. Obama, en el año 2009. Este documento contemplaba tres pilares estratégicos sobre los que construir el gobierno abierto: la transparencia, la participación y la colaboración. A partir de entonces, estos tres principios se incorporarán al acervo teórico sobre el gobierno abierto, por lo que serán asumidos por la mayor parte de los académicos e investigadores de este fenómeno (Calderón y Sebastián, 2010; Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2011; Bingham y Foxworthy, 2012; Ramírez-Alujas y Dassen, 2012, 2014; Valenzuela, 2013; Villoria, 2013; López Egaña, 2014; Naser y Ramírez-Alujas, 2014; entre otros).

Pero ¿por qué los gobiernos y las administraciones públicas recurren a la colaboración? La literatura especializada sobre gobernanza y gestión pública colaborativa (Huxam, 1993, 2003; Vigoda, 2002; Agranoff y McGuire, 2003; Vangen y Huxham, 2003; McGuire, 2006; O'Leary, Gerard y Bingham, 2006; Thomson y Perry, 2006; Ansell y Gash, 2007; O'Leary y Bingham, 2009; Bingham y Foxworthy, 2012; O'Leary y Vij, 2012; Blomgren, 2016; Conner, 2016; entre otros) ha identificado algunas razones por las que los gobiernos y las administraciones públicas deciden "romper con su soledad

o autismo" en el abordaje de los asuntos públicos y apostar por modelos relacionales o colaborativos (Pastor Albaladejo, 2014a). Entre los motivos barajados se destaca la búsqueda y captación de recursos del entorno (mercado y sociedad) bien para alcanzar objetivos públicos que de otra forma no podrían resolverse con facilidad (O'Leary, Gerard y Bingham, 2006), debido a la escasez de recursos públicos y la complejidad, diversidad e interconexión de los problemas sociales; y/o bien para lograr mejores y más efectivos resultados en la gestión pública (Thomson y Perry, 2006), tanto resultados organizativos como aquellos que tienen un impacto en la sociedad en su conjunto (Huxam, 1993). Por lo tanto, la apertura de las organizaciones públicas al entorno, surge como una forma de atraer e incorporar los recursos provenientes de la sociedad o el mercado en los procesos de las políticas y los servicios públicos. Principalmente porque los recursos son "elementos que aportan valor" a estos procesos, ya que "refuerzan la viabilidad" de las políticas y servicios públicos en entornos de alta complejidad e incertidumbre y, en consecuencia, contribuyen a que se puedan "alcanzar los resultados esperados" (Pastor Albaladejo, 2014b).

Sin embargo, ¿qué tipo de recursos pueden proporcionar los actores externos a las organizaciones públicas? En concreto, se pueden destacar dos tipos de recursos (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012a): los recursos tangibles (recursos económicos, infraestructura y recursos tecnológicos, entre otros) y los recursos intangibles (información, capacidades, experiencias, conocimiento y tiempo, entre otros). En el primer caso, se encuentran los recursos económicos que son "un condicionante fundamental para que se puedan llevar a cabo las acciones públicas" (Pastor Albaladejo, 2014b: 34). Por lo tanto, en periodos de crisis económica y financiera donde se produce una escasez de recursos públicos, los actores públicos

recurren a la colaboración motivados por una lógica economicista y utilitarista; es decir, para captar recursos económicos que ayuden no solo a atender los servicios del bienestar (educación, sanidad, etcétera), sino también la nueva, creciente y diversa demanda de servicios públicos.

Por otro lado, los actores externos al entorno político-administrativo también son portadores de recursos intangibles o inmateriales, entre los que se encuentra la información, "un recurso estratégico fundamental, sobre todo porque se asocia al conocimiento" (Pastor Albaladejo, 2014b: 35). Desde esta perspectiva, las organizaciones públicas impulsan la colaboración con agentes externos para proveerse de un conocimiento del que carecen (Olías de Lima, 2014; Graddy y Chen, 2009) y que es de vital importancia para aportar soluciones eficaces e innovadoras que resuelvan los problemas derivados de una sociedad compleja. En consecuencia, la colaboración se convierte en un elemento clave para innovar la gestión de los asuntos públicos y para superar el déficit de capacidades cognitivas o de información; es decir, la "racionalidad limitada" (Simon, 1961) de los actores institucionales a la hora de adoptar decisiones y emprender acciones complejas que requieren de una información completa e integral del asunto, con el objetivo de reducir la incertidumbre y responder de manera satisfactoria a las necesidades del entorno.

Las razones citadas pueden llegar a justificar, en mayor o menor medida, el surgimiento de cualquier modelo de colaboración entre las organizaciones públicas y cualquier entidad externa a ellas (empresas privadas, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, entre otras), pero ¿qué motivos fundamentan realmente la colaboración en el marco del gobierno abierto?

El origen de la colaboración en el seno del gobierno abierto se nutre de la filosofía y de los postulados que orientan

este paradigma. En este sentido, el memorándum de Obama (2009) insta a los gobiernos a que incentiven la colaboración activa intergubernamental (entre entidades de diferente nivel político-administrativo –estatal, regional y local–), intersectorial (entre organizaciones públicas y empresas, asociaciones u organizaciones no gubernamentales) y con la ciudadanía para "garantizar la confianza pública", "fortalecer la democracia" y "promover la eficiencia y efectividad en el gobierno".

En consecuencia, el paradigma del gobierno abierto, al igual que otras corrientes teóricas neopúblicas de inspiración democrática ("Nuevo Servicio Público" –Denhardt y Denhardt, 2000–), pone el énfasis en el rol político y social de las organizaciones públicas al entender que su misión institucional no solo debe ser prestar servicios públicos, sino también prestar democracia (Denhardt y Denhardt, 2003, 2011). Ello implica un cambio en la concepción del servicio público, ya que, frente a la visión neogerencial y reduccionista del mismo (instrumento destinado a satisfacer las necesidades individuales de los consumidores o clientes), pasa a ser considerado como una pieza clave para la integración y la cohesión social, así como para la transmisión de valores democráticos a la sociedad (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012a). Por ello, uno de los principales focos de interés se sitúa en los ciudadanos, a quienes se considera no solo "receptores de recursos", sino también "sujetos portadores de capacidades de diverso tipo, todas ellas potencialmente útiles en aras a la persecución del interés general" (Arena, 2000:151). De ahí la importancia de generar redes (presenciales o virtuales) de colaboración abiertas que contribuyan a integrarlos en el espacio político-administrativo para producir conjuntamente mejores resultados públicos que serán el fruto de las ideas y el conocimiento compartido, así como del desarrollo de procesos de interac-

ción democráticos (inclusivos, transparentes y en los que los ciudadanos pueden acceder sin exclusiones para manifestar libremente su opinión).

Teniendo en cuenta lo señalado, la colaboración abierta con la ciudadanía surge para atraer hacia lo público la diversidad de recursos inmateriales que se encuentran dispersos en la sociedad (entre la multitud de ciudadanos), como el conocimiento, la experiencia y el talento, con el objetivo de generar una inteligencia colectiva que ayude a mejorar e innovar los procesos de diseño, producción, gestión y evaluación de los servicios públicos, así como de dotarlos de una mayor legitimidad democrática.

Por lo tanto, la colaboración abierta no solo aporta un valor instrumental, por ser un medio o principio de actuación para mejorar e innovar los servicios públicos y legitimar sus resultados mediante el desarrollo de procesos accesibles, transparentes e inclusivos que pueden reforzar la confianza social hacia lo público; sino también un valor sustantivo, ya que contribuye a fomentar la cultura y práctica democrática, debido a que estimula la ciudadanía activa y desarrolla el espíritu cívico, así como el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a su comunidad, por lo que favorece también la inclusión y cohesión social. En definitiva, como destacan Terry Cooper, Thomas Bryer y Jack Meek (2006), una colaboración exitosa genera un efecto múltiple, ya que mejora la confianza de los ciudadanos en el gobierno, la competencia ciudadana, la eficacia y la capacidad de respuesta del gobierno, así como su legitimidad.

La reconceptualización de la colaboración en el paradigma del gobierno abierto: ¿qué es la colaboración abierta? y ¿cuáles son las diferencias entre la colaboración y la colaboración público-privada o neogerencial?

En el siglo XXI, el paradigma del gobierno abierto implica "una nueva forma de gobernar por, para y con la ciudadanía" (CLAD, 2016), por lo que apuesta por un estilo de "gobierno colaborativo" (Obama, 2009) e inclusivo, en el que la sociedad (y no solo el mercado) se convierte en el epicentro de la acción pública. Por lo tanto, bajo este nuevo paradigma, se produce una reinvención o reconceptualización de la colaboración entre las organizaciones públicas y los ciudadanos, dando lugar a un modelo de colaboración abierta que se aleja del estilo de colaboración neogerencial, fundamentado en los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP).

La *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*[2] define la colaboración como "la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y co-producción de nuevos servicios públicos" (2016:7). Sin embargo, esta concepción de la colaboración se asienta en una visión instrumental del término, ya que el *focus* se sitúa en los procesos o las técnicas que hay que implantar para desarrollar la colaboración (espacios de interacción, co-creación y co-producción).

Desde un enfoque amplio, la colaboración abierta se puede interpretar *grosso modo* como un eje estratégico y valor fundamental del gobierno abierto que implica el fomento de espacios, procesos y/o plataformas dinámicas, interactivas y accesibles destinadas a integrar el talento, la experiencia y

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

el conocimiento de los ciudadanos en la co-creación y co-producción de servicios públicos para generar una inteligencia colectiva, creativa e innovadora que aporte valor público multidimensional (gerencial –mejorar los servicios públicos–; social –asegurar una mayor inclusión y cohesión social– y político-institucional –fortalecer la calidad democrática y legitimidad institucional–).

Como se puede observar en la tabla 1, la colaboración abierta no solo contrasta con el modelo de colaboración neogerencial (propio de la NGP) en el marco teórico de referencia, sino también en diversos aspectos como los siguientes: la finalidad de la colaboración; el número de actores que colaboran; el tipo o modelo de relación; el sistema de acceso al proceso colaborativo; la lógica de los actores y de funcionamiento del modelo; y las fórmulas o técnicas de colaboración (Cfr. Pastor Albaladejo, 2017).

La finalidad del gobierno abierto, según la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, es "crear valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural" (2016:5). En virtud de lo señalado, la colaboración abierta tiene una finalidad multidimensional e integral, ya que su cometido debe ser "crear valor público" en diversos ámbitos: valor económico y gerencial (mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad de los servicios públicos), valor social (aportar un mayor bienestar a los ciudadanos y dotar

de una mayor prosperidad a la sociedad, favoreciendo la inclusión y cohesión social) y valor político e institucional (fortalecer la legitimidad de la democracia y la confianza social hacia las instituciones públicas). Por su parte, el modelo neogerencial de colaboración pretende aportar valor económico y gerencial; es decir, lograr más y mejores resultados públicos, pero ahorrando costes en la producción y la gestión de los servicios. En consecuencia, el fin último de los dos modelos colaborativos difiere claramente, ya que la colaboración neogerencial busca obtener una mayor legitimidad por resultados y la colaboración abierta se focaliza en alcanzar una mayor legitimidad democrática. La legitimidad democrática será fruto de la articulación de procesos de interacción transparentes, inclusivos y dinámicos en los que se produce un intercambio libre de opiniones y un diálogo respetuoso e igualitario (John et al., 2011) entre diversos actores (actores institucionales y ciudadanos) en aras de generar conjuntamente soluciones creativas y una inteligencia colectiva que ayude no solo a mejorar los servicios públicos, sino también a dotar de contenido a la democracia mediante la incorporación y el desarrollo de sus principios y valores en la acción pública.

Otro de los elementos definitorios de la colaboración abierta es que se articula mediante la constitución de espacios o redes formales e informales de interacción en las que intervienen múltiples actores (políticos, servidores públicos, representantes de asociaciones, empresas u organizaciones no gubernamentales, y ciudadanos) que comparten ideas e información que dan lugar a la construcción de un nuevo conocimiento o de soluciones innovadoras. En cambio, la colaboración de la NGP se basa en un modelo de relación bilateral que se formaliza mediante la firma de un contrato entre dos organizaciones (una organización pública y una empresa privada, organización no gubernamental o asociación). Este

contrato define el marco legal o jurídico, las reglas formales que rigen la colaboración; es decir, los objetivos a alcanzar, los compromisos de cada una de las entidades colaboradoras y el sistema de sanciones por el incumplimiento del acuerdo formal, entre otras cuestiones.

En cuanto al sistema de acceso al proceso colaborativo, la colaboración abierta es un modelo accesible e inclusivo; es decir, la sociedad puede intervenir con libertad en estos espacios de interacción, ya que se encuentran abiertos a cualquier ciudadano que quiera dedicar su tiempo y compartir su conocimiento con el objeto de generar valor público. Sin embargo, la colaboración neogerencial se encuentra restringida a aquellas organizaciones que cumplen una serie de requisitos de acceso. De este modo, los procesos de colaboración abierta se caracterizan por ser más democráticos, porque se abren a la sociedad para integrar (sin exclusiones o discriminaciones) a los ciudadanos en la acción pública, considerándolos, así, como "agentes creadores de valor" en la producción de resultados públicos (Bourgon, 2010), ya que son portadores de recursos propios (capacidades, conocimiento, experiencias, competencias, ideas, tiempo, etcétera) que oportunamente integrados con los recursos político-administrativos (organizativos, financieros, humanos, etc.) pueden ser determinantes para generar mejores soluciones públicas que garanticen un mayor bienestar social (Cfr. Pastor Albaladejo y García Solana, 2012a). En consecuencia, este nuevo modelo de colaboración ayuda a "reducir la complejidad de manera conjunta" e intenta "resolver los problemas públicos tomando como base un mayor compromiso, interdependencia y complicidad entre las diversas partes involucradas" (Güemes y Ramírez-Alujas, 2013: 204).

La lógica de los actores y de funcionamiento del modelo también es distinta en los dos casos. Por un lado, en la colaboración abierta, los actores se orientan por una lógica colectiva y del bien común, por lo que sus acciones se sustentan en vínculos morales compartidos (solidaridad, compromiso, responsabilidad, entre otros) con la comunidad a la que pertenecen. De este modo, la confianza mutua se convierte en un principio clave para lograr el buen funcionamiento de este modelo, ya que estimula, nutre y alimenta la colaboración entre los diversos actores. Por otro lado, la colaboración de estilo neogerencial se fundamenta en una lógica individual de autointerés o utilitarista, ya que la elección de colaborar se sustenta en criterios de maximización de beneficios económicos o materiales: las entidades públicas pretenden ahorrar costes (porque trasladan los costes fijos a la entidad colaboradora en la producción y prestación del servicio y porque contratan a la entidad más competitiva en el sector, aquella que presta el mejor servicio al menor coste –Pastor Albaladejo, 2015a–) y obtener mejores resultados (ganar en eficacia, eficiencia y rentabilidad); y las entidades privadas o sociales que firman el contrato reciben una cantidad económica determinada por producir o prestar el servicio. En consecuencia, el funcionamiento de este modelo se basa en la lógica de la transacción economicista, ya que la colaboración neogerencial se mantiene porque existe un interés económico durante un periodo determinado entre las dos entidades colaboradoras, ya que su relación o vínculo finaliza cuando termina el contrato.

Por último, las principales fórmulas colaborativas del modelo neogerencial son la externalización (*outsourcing*) y la contratación externa (*contracting out*). Sin embargo, la colaboración abierta se articula mediante la utilización de metodologías innovadoras de co-creación y co-producción de servicios públicos, o a través de iniciativas de carácter tecnológico como el *crowdsourcing* que se lleva a cabo en internet con el apoyo de aplicaciones web 2.0, lo que facilita la inter-

conexión de una multitud diversa y heterogénea de individuos que comparten información, platean ideas y resuelven problemas de forma colaborativa (Cfr. Doan, Ramakrishnan y Halevy, 2011).

Factores estratégicos de la colaboración abierta para innovar y generar valor público: ¿cómo desarrollar la colaboración abierta?

La colaboración en el paradigma del gobierno abierto (a diferencia del modelo de colaboración público-privada) ha sido un fenómeno poco estudiado, tanto a nivel teórico como empírico. Por lo tanto, el exponer cuáles son los factores clave que los actores institucionales deben tener en cuenta para desarrollar un modelo de colaboración abierta se presenta como un ejercicio arriesgado.

A pesar de estas limitaciones, se ha construido un marco orientador a partir de las ideas extraídas de diferentes estudios sobre gobierno abierto, gobernanza colaborativa, gestión colaborativa y co-creación de servicios públicos. Para empezar, resulta conveniente destacar una serie de cuestiones fundamentales que deben valorar las autoridades político-administrativas antes de emprender el camino hacia la colaboración abierta. Por un lado, la colaboración abierta no debe considerarse como una herramienta de marketing público, sino como un instrumento para atraer el talento de la sociedad en los procesos de construcción de soluciones innovadoras que aporten valor público. Por otro lado, el buen desarrollo de este tipo de colaboración requiere de la implantación previa de los otros dos pilares del gobierno abierto, es decir, del incremento de la transparencia y de la mejora de la participación (Cfr. Lee y Kwak, 2011). Por

último, no existe un modelo único, universal y exitoso de colaboración abierta que se pueda transferir de manera automática a cada país, por lo que cada sistema político-administrativo deberá construir su propio modelo en función de las características específicas de su contexto institucional, social y cultural.

Partiendo de estas premisas básicas, algunos de los elementos clave o factores estratégicos[3] para fomentar y desarrollar un modelo de colaboración abierta pueden ser los siguientes:

a) Voluntad política y visión democrática. El apoyo político se considera un requisito imprescindible para introducir cualquier tipo de cambio en las formas de hacer y gestionar los asuntos públicos, así como para que los resultados de los procesos colaborativos generen valor añadido, y contribuyan a innovar y mejorar los servicios públicos. Además, para impulsar la colaboración abierta, no basta con que exista voluntad y apoyo político, sino que los actores políticos deben tener también una visión democrática, asentada en una serie de principios de buen gobierno, como la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta, entre otros.

b) Liderazgo. La mayor parte de los autores (Ansell y Gash, 2007; O'Leary, et. al., 2009; Vangen y Huxham, 2003; entre otros) suelen destacar el liderazgo público como uno de los factores estratégicos para impulsar y dar continuidad a los procesos colaborativos que emanan de entornos institucionalizados (gobiernos y administraciones públicas).

3 Debe tenerse en cuenta que este apartado pretende ofrecer un mapa de mínimos, por lo que el listado de factores estratégicos puede ampliarse y completarse con otros elementos clave que no se abordan de manera específica, pero que se identifican a lo largo del capítulo (por ejemplo, la confianza).

En la colaboración abierta, los actores institucionales también deben ejercer el liderazgo, aunque pueden desarrollarlo de manera individual o compartida (por ejemplo, conjuntamente con algún agente social especializado en metodologías y técnicas innovadoras vinculadas a la co-creación y co-producción de servicios). Sin embargo, todo dependerá del contexto (social, político y cultural) y del tipo de proceso colaborativo (presencial y/o electrónico), así como del nivel de especialización que se requiera para orientar y dinamizar el proceso.

En concreto, el buen desempeño del liderazgo necesita de una serie de competencias, especialmente de capacidades comunicativas y relacionales, así como de habilidades tecnológicas (en el caso de que el canal de colaboración sea electrónico). Por lo tanto, el líder deberá ejercer diferentes tipos de roles. Por un lado, un rol de emprendedor, orientador y dinamizador de los procesos colaborativos, ya que tendrá que impulsar la iniciativa y ejercer de *coach* de los diversos actores intervinientes, estimulándolos y orientándolos para que desarrollen al máximo su talento, sus capacidades y su creatividad con vistas a alcanzar los objetivos (generar propuestas innovadoras). En el caso de las redes electrónicas de colaboración abierta (*crowdsourcing*), el líder no solo deberá poseer determinadas habilidades relacionadas con el manejo de las tecnologías digitales y el análisis de datos masivos, sino que también deberá motivar a los colaboradores para que se mantengan implicados y activos en el espacio virtual. Por ello, un buen dinamizador de red tiene que actuar con claridad, transparencia y reconocimiento mutuo y, además, tiene que saber gestionar el "*timing*" para que el interés de los colaboradores se mantenga constante y perciban (como colectivo) que este tipo de procesos se ajusta a sus expectativas. Por otro lado, el líder debe saber "gestionar la diversidad" (Pastor Albaladejo,

2012a), así como ejercer un rol receptivo e integrador (mantener una escucha activa e inteligente) para captar aquellas ideas diversas y heterogéneas, procedentes de diferentes tipos de ciudadanos y para ayudarles a construir conjuntamente soluciones creativas e innovadoras que permitan mejorar y/o crear nuevos servicios públicos. Por último, el liderazgo debe ser ético (Ciulla, 1998) y "transformacional" (Burns, 1978; Bass, 1998) para que los colaboradores de la red afiancen su confianza mutua, logren una "mayor madurez moral" (Bass, 1998) y refuercen sus valores democráticos, así como su compromiso con la sociedad a la que pertenecen en aras del bien común.

c) Estrategia, planificación y asignación de recursos. La colaboración debe formar parte de las líneas estratégicas del plan de gobierno abierto de la entidad pública para que se convierta en un modelo transformador y generador de valor público. Además, la implantación de cualquier iniciativa de colaboración abierta no se puede realizar de manera improvisada, por lo que hay que diseñar un plan de acción que defina, entre otros, los aspectos siguientes: la finalidad y los objetivos de la colaboración abierta; el público objetivo que pueden intervenir en los procesos; los responsables públicos y sus funciones; los medios o recursos asignados; las acciones que se llevarán a cabo; los tiempos previstos de implementación; y los mecanismos de seguimiento y evaluación. En relación con la asignación de recursos (económicos, humanos y/o tecnológicos, entre otros), los procesos electrónicos de colaboración abierta necesitarán una infraestructura tecnológica apropiada y personal especializado en el manejo de las tecnologías de la información y comunicación y en la dinamización de grupos *on line*. Por lo tanto, hay que tener en cuenta que la colaboración abierta no puede desarrollarse a coste cero, ya que cualquier tipo de iniciativa (presencial

o electrónica) deberá ir acompañada de un presupuesto que permita no solo su implantación, sino también su continuidad a lo largo del tiempo.

d) Comunicación, transparencia y rendición de cuentas. El buen desarrollo de la colaboración abierta requiere de una estrategia de comunicación integral; es decir, vinculada a diferentes etapas del proceso (*ex ante*, *in via* y *ex post*).

En una fase previa (*ex ante*), el objetivo será informar e incentivar la ciudadanía activa, ya que la colaboración abierta no se puede desarrollar sin los ciudadanos, sin su implicación voluntaria en los procesos de co-creación y co-producción de servicios públicos. Para ello, es conveniente que las instituciones públicas lleven a cabo campañas de educación cívica y sensibilización social, a través de la utilización de diversos canales (redes sociales, páginas web institucionales, radio, televisión, etcétera), en los que se informe a los ciudadanos sobre la existencia de este tipo de iniciativas y se los anime a colaborar. Además, en esta etapa previa al inicio del proceso colaborativo, también habrá que informar con claridad a los posibles colaboradores sobre las reglas del juego (objetivos, tema a abordar, metodología, cronograma, etcétera), así como poner a su disposición (en acceso abierto) todos los datos disponibles sobre el asunto a debatir para que puedan generar, a partir de ahí, conocimiento (Cfr. Llinares, 2010:62). Durante el proceso colaborativo (*in via*), el objetivo de la estrategia de comunicación será implicar y motivar a los intervinientes en el proceso, por lo que se transmitirá una información de refuerzo que ayude a mantener la colaboración activa en las dinámicas de construcción colectiva de conocimiento creativo e innovador (inteligencia colectiva). Una vez finalizado el proceso (*ex post*) habrá que comunicar los resultados a los colaboradores y difundirlos a la sociedad con el objetivo de reforzar la confianza mutua (entre los

actores intervinientes), así como la confianza social en este tipo de iniciativas.

Por lo tanto, la gestión de la comunicación en estas tres fases del proceso colaborativo (*ex ante*, *in via* y *ex post*) contribuirá a dotarlo de transparencia y a favorecer la rendición de cuentas, así como la legitimidad democrática.

e) Espacios y plataformas para colaborar. La colaboración requiere la construcción de canales, espacios presenciales y/o plataformas tecnológicas *ad hoc* que faciliten la interacción entre múltiples actores, así como el diálogo y el intercambio de información y opiniones con el objetivo de que, así, puedan surgir ideas creativas e innovadoras. Por lo tanto, esta infraestructura básica permitirá que los diferentes actores expongan sus argumentos, examinen las aportaciones de otros colaboradores e identifiquen intereses comunes, lo que conducirá a la construcción de un base de conocimientos compartidos que generará inteligencia colectiva y capital social (Cfr. Roberts, 2002; Leach, 2006). Un ejemplo de estructura presencial es la Casa del Ciudadano que se generó en la ciudad de Odense (Dinamarca) como espacio experimental de colaboración entre las autoridades locales y los ciudadanos del municipio para co-crear nuevos servicios públicos. Por otro lado, en lo referente a los procesos de colaboración abierta de carácter tecnológico (*crowdsourcing*), las *wikis* se han convertido en una de las principales plataformas digitales para desarrollar estas iniciativas. Por último, las *GovJam* se caracterizan por ser iniciativas colaborativas de carácter efímero (48 horas) y global, por lo que se articulan mediante reuniones presenciales en diversas ciudades del mundo destinadas a co-crear el mismo servicio público (cuya temática es secreta y se devela a todos los equipos el primer día del encuentro), aunque tienen también una plataforma digital para compartir

todas las propuestas de (re)diseño de nuevos servicios que se generan en los grupos de trabajo de los diferentes territorios.

f) Metodologías y técnicas innovadoras. La colaboración abierta se articula mediante metodologías y técnicas innovadoras que permitan co-crear y co-producir servicios públicos de una manera creativa. Principalmente las procedentes del pensamiento de diseño (*design thinking*), por ser las que más se utilizan en los procesos de generación de nuevos servicios o de mejora de los existentes (Cfr. Moritz, 2010). Las metodologías de diseño de servicios estructuran su proceso creativo en varias fases, aunque estas etapas se encuentran superpuestas y se caracterizan por ser "espacios de innovación" (Brown, 2009). Uno de los métodos que se suelen emplear es el Doble Diamante (*Double Diamond*), el cual se articula en cuatro fases (Cfr. Stickdorn y Schneider, 2011; Segelström, 2013): descubrir (*discover*), se trata de explorar y contextualizar el tema a abordar con el objetivo de generar un conocimiento básico que sirva de inspiración para las fases posteriores; definir (*define*), este proceso consiste en la identificación y definición clara y precisa del reto a abordar, por lo que los colaboradores tendrán que conocer y comprender cuáles son las necesidades de los usuarios, así como las oportunidades del servicio, con el objetivo de seleccionar el problema o desafío a solventar; desarrollar (*develop*), esta fase se focaliza en plantear el mayor número de ideas posibles, las cuales se generan mediante un proceso iterativo que implica el prototipado y la experimentación (realización de pruebas de testeo con usuarios) con el objetivo de aprender del ensayo-error para, así, mejorar y (re)diseñar el servicio; y entregar (*deliver*), los resultados producidos en la fase anterior (el nuevo modelo de servicio público) se presentará a los actores públicos (y responsables de decidir sobre su implantación), así como a la sociedad. De este modo, como señala Christian Bason (director del Mind-

Lab, el laboratorio de innovación pública del Gobierno de Dinamarca), la metodología de diseño puede interpretarse como un proceso constante de definición y redefinición de los problemas, así como de diseño y rediseño de prototipos, en el que se generan ideas y soluciones con las personas (Cfr. Bason, 2010, 2013).

Además, en las tres primeras fases de esta metodología, se suelen aplicar técnicas de captación y análisis de información, entre otras, la entrevista etnográfica, el mapa de *stakeholders*, el mapa de empatía, el test de usuarios de guerrilla, el *storyboard* y el *brainstorming* (denominado *crowdstorming*, si se aplica en un espacio virtual) en los procesos de generación de ideas creativas.

g) Información y formación para los servidores públicos. Los procesos de colaboración abierta implican un cambio en los modos de hacer y actuar de las administraciones públicas y, por ello, suponen la introducción de una nueva cultura organizativa. De ahí la importancia de informar a los empleados públicos sobre la existencia de este tipo de iniciativas transformadoras, así como de formarlos no solo en gobierno abierto (formación básica), sino también en diseño e implantación de planes, métodos y técnicas de co-creación y co-producción de servicios públicos (formación específica). De este modo, adquirirán una serie de conocimientos y habilidades que contribuirán al buen desarrollo de la colaboración abierta y, además, se transmitirá y consolidará una cultura colaborativa y asentada en valores democráticos (transparencia, participación y rendición de cuentas).

h) Evaluar para aprender y mejorar de forma continua. La evaluación es un elemento clave porque contribuye a obtener una información estratégica sobre los procesos de colaboración abierta. Esta información es un recurso fundamental no solo para perfeccionar los procesos de colaboración

abierta, sino para generar un aprendizaje institucional que se pueda compartir; es decir, un conocimiento útil que se pueda transferir a otros contextos, a otras organizaciones públicas que deseen innovar, co-crear y co-producir servicios públicos. De ahí la importancia de institucionalizar la evaluación de los procesos de colaboración abierta; es decir, de constituir un órgano estable y permanente destinado al estudio, el seguimiento y la evaluación de las iniciativas de gobierno abierto y, en especial, de los procesos de colaboración abierta. Algunas de las competencias o funciones de este órgano (que podría denominarse observatorio de gobierno abierto) en materia de colaboración abierta serían, entre otras, las siguientes: fomentar la investigación teórica y empírica sobre este fenómeno; establecer indicadores de seguimiento de los servicios públicos en los que se están implantando procesos de co-creación y co-producción, así como experiencias de *crowdsourcing*; medir el impacto gerencial (efectos de la colaboración abierta en la mejora e innovación de los servicios públicos), el impacto social (efectos de la colaboración abierta en la inclusión y cohesión social) y el impacto político-institucional (efectos de la colaboración abierta en la legitimidad democrática y confianza social en las instituciones públicas); y asesorar a otras administraciones públicas en el desarrollo de iniciativas de colaboración abierta.

Conclusiones: retos a futuro de la colaboración abierta

A lo largo de este artículo se ha intentado aportar un conocimiento básico sobre la colaboración en el marco del gobierno abierto, un fenómeno poco estudiado hasta el momento desde el ámbito académico. Este déficit científico conduce a que existan múltiples desafíos futuros con respecto de la co-

laboración abierta, tanto desde una perspectiva teórica como aplicada o empírica, como los que se resaltan a continuación.

En primer lugar, se estima conveniente que la colaboración en el paradigma del gobierno abierto adquiera una identidad propia frente a modelos colaborativos (colaboración público-privada) que se nutren de otros marcos teóricos. Por lo tanto, es importante construir un marco conceptual y analítico sobre colaboración abierta que esté ampliamente consensuado por los académicos que estudian este tema. Como se ha expuesto en este capítulo, el término hace referencia a un nuevo modelo de colaborar con y para los ciudadanos que lleva consigo una importante transformación en los procesos de co-creación y co-producción de servicios públicos, lo que contribuirá no solo a generar un conocimiento conjunto que mejore la acción pública, sino también a asegurar una mayor inclusión y cohesión social, y legitimidad democrática. De este modo, la colaboración abierta con la ciudadanía implica un cambio en el estilo de gestionar los asuntos públicos que contribuirá a que las administraciones públicas recuperen su rol social y político, su identidad institucional.

En segundo lugar, es necesario clarificar el significado de la colaboración abierta para diferenciarla de otros términos afines, como el de participación. En concreto, la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, 2012) señala cuatro principios centrales para desarrollar el gobierno abierto: transparencia; participación ciudadana; rendición de cuentas; e innovación y tecnología. Sin embargo, a diferencia de la literatura especializada, la colaboración no se incluye entre los ejes estratégicos del gobierno abierto, quedando integrada en los procesos vinculados a la participación. La misma situación se produce en el proyecto titulado "Estándares de Gobierno Abierto" (liderado por *Acces Info Europe*), donde se hace referencia a la "colaboración

activa" dentro de los estándares de la participación (uno de los pilares que, según esta iniciativa, son la base del gobierno abierto, junto con la transparencia y la rendición de cuentas) (Naser y Ramírez-Alujas, 2014:25-26). En nuestra opinión, el no destacar a la colaboración como pilar específico (y con identidad propia) del gobierno abierto puede alimentar la confusión entre los dos términos (participación-colaboración), sobre todo si se tiene en cuenta que el ámbito operativo o de materialización de la participación ciudadana es distinto al de la colaboración; es decir, la interacción entre los actores institucionales y los ciudadanos se desarrolla en un proceso diferente de la política pública. La colaboración, en contraste con la participación, no se focaliza en la fase de formulación de las decisiones sobre la política pública, sino en la etapa de implementación, concretamente en los servicios públicos como elemento clave de los "actos de implementación" (Subirats et. al., 2008) y "principal instrumento de contacto entre la administración pública y la sociedad" (Pastor Albaladejo, 2015b:114). En particular, la colaboración abierta supone una apertura hacia la sociedad para incluir a los ciudadanos (como portadores de talento, información, experiencia, etcétera) en los procesos de co-creación y co-producción de servicios públicos con el objetivo de generar un conocimiento colectivo que ayude a mejorarlos e innovarlos.

En tercer lugar, las investigaciones empíricas sobre gobierno abierto se suelen focalizar en el análisis de otros pilares estratégicos (transparencia y participación). Por lo tanto, se requieren estudios de caso sobre colaboración abierta en diferentes países y ámbitos territoriales (estatal, regional y local) para conocer cómo se está desarrollando este fenómeno en diferentes contextos. Además, sería interesante indagar en los resultados o impactos de colaboración abierta para comprobar si estas iniciativas contribuyen realmente a mejorar e innovar los servicios públicos (impactos gerenciales), garantizar una mayor inclusión y cohesión social (impactos sociales), y fortalecer la legitimidad de las democracias y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas (impactos político-institucionales).

En cuarto lugar, las tecnologías de la información y comunicación son un recurso estratégico para desarrollar la colaboración abierta porque las plataformas digitales o las redes sociales pueden contribuir a reforzar estos procesos. Sin embargo, aunque el ciudadano está cada vez más conectado e informado (Castells y Cardoso, 2005), no se debe obviar que la tecnología puede funcionar también como un medio de exclusión social (Portes y Landholt, 1996), provocando ciertas desigualdades de origen y de acceso de los ciudadanos a la colaboración (Pastor Albaladejo, 2017). En este sentido, Manuel Villoria (2013:88) señala que todavía persisten diversos sesgos digitales como los de carácter social (ricos y pobres), territorial (áreas rurales y urbanas) y generacional (jóvenes y mayores).

En quinto lugar, desde una perspectiva aplicada, sería conveniente que las autoridades político-administrativas fuesen prudentes a la hora de impulsar la colaboración abierta. En este sentido, deberían comprobar con anterioridad las oportunidades de éxito de estas iniciativas en su contexto (si tienen capacidades y recursos para afrontar este reto, si tienen capital social suficiente, etcétera). Más que nada porque las prisas por innovar y por impulsar iniciativas colaborativas que legitimen la acción pública (sin estrategia y sin preparación previa) conduce, a veces, al fracaso en la consecución de los resultados y a la frustración entre los colaboradores. Por lo tanto, al final, lo único que se logra es generar una situación de desconfianza social hacia este tipo de procesos, cuando la

confianza es el alimento que nutre la colaboración y que es difícil de restituir cuando se pierde

Por último, simplemente concluir recordando que el gobierno abierto intenta democratizar las estructuras y los procesos, así como transformar a la sociedad, transmitiendo nuevos valores como la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la colaboración. Sin embargo, tal vez, la colaboración sea el valor más difícil de alcanzar porque debe construirse a partir de la consolidación de los otros pilares del gobierno abierto. En este sentido, las iniciativas de colaboración abierta son todavía escasas y recientes, por lo que la colaboración en el marco del gobierno abierto continúa siendo una asignatura pendiente en el entorno de lo público y, en consecuencia, queda un largo camino por recorrer para lograr un gobierno y una sociedad realmente colaborativa, a pesar de que se hayan dado algunos pasos significativos en este sentido.

Anexos

Tabla 1: Diferencias entre la colaboración neogerencial y la colaboración abierta
Fuente: Elaboración propia a partir de Pastor Albaladejo (2017)

	Colaboración neogerencial	Colaboración abierta
Marco teórico	Nueva Gestión Pública	Gobierno abierto
Finalidad de la colaboración	Generar valor público unidimensional (gerencial y económico) Mejorar la legitimidad por resultados (eficacia y eficiencia).	Generar valor público multidimensional (gerencial, social y político-institucional). Mejorar la legitimidad democrática.
N° de actores	Dos organizaciones	Múltiples actores
Tipo de relación	Bilateral (contrato público-privado)	Red abierta (multilateral y transversal)
Sistema de acceso	Restringido y competitivo	Abierto e inclusivo
Lógica de los actores y de funcionamiento del modelo	Lógica individual Lógica utilitarista Lógica de la transacción	Lógica colectiva Lógica del bienestar común Lógica de la confianza mutua
Formas de colaboración	• Externalización (*outsourcing*) • Contratación externa (*contracting out*)	• Co-creación • Co-producción • Crowdsourcing

Bibliografía

Agranoff, Robert and McGuire, Michael. *Collaborative public management: New strategies for local governments.* Georgetown University Press, Washington, D.C., 2003.

Ansell, Chris and Gash, Alison. "Collaborative Governance in Theory and Practice". En: *Journal of Public Administration Research and Theory,* volumen 18 (4), 2007.

Arena, Gregorio. "Introducción a la administración compartida". En: Tornos Mas, Joaquín y Galán Galán, Alfredo (coord.). *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano.* Marcial Pons, Madrid, 2000.

Bason, Christian. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society.* Policy Press, Bristol, 2010.

Bason, Christian. "Design-Led Innovation in Government". En: *Stanford Social Innovation Review*, 2013. Recuperado de: https://ssir.org/articles/entry/design_led_innovation_in_government

Bass, Bernard M. "The ethics of transformational leadership". En: Ciulla, Joanne B. (Ed.). *Ethics, the heart of leadership.* CT: Quorum, Westport, 1998.

Bingham, Lisa y Foxworthy, Susana. "Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States", paper presented at the conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany, Speyer, 19-20 July, 2012.

Blomgren Amsler, Lisa. "Collaborative Governance: Integrating Management, Politics and Law". *Public Administration Review*, volume 76(5), 2016.

Brown, Tim. *Change by Design. How Design Thinking Transforms Organizations and Inspires Innovation*. Hardcover, 2009.

Burns, James M. *Leadership*. Harper & Row, Nueva York, 1978.

Calderón, César y Sebastián, Lorenzo (coord.) *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén, 2010.

Castells, Manuel y Cardoso, Gustavo (eds.) *The Network Society: From Knowledge to Policy*. Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, Washington, D.C., 2005.

Ciulla, Joanne B. (ed.), *Ethics, the heart of leadership*. CT: Quorum, Westport, 1998.

Conner, Thaddieus. "Representation and Collaboration: Exploring the Role of Shared Identity in the Collaborative Process". En: *Public Administration Review*, volume 76(2), 2016.

Cooper, Terry, Bryer, Thomas y Meek, Jack. "Citizen-centered collaborative public management". En: *Public Administration Review*, volume 66, 2006.

Denhardt, Robert B. y Denhardt, Janet V. "The New Public Service. Serving Rather than Steering". En: *Public Administration Review*, volume 60, 2000.

Denhardt, Robert B. y Denhardt, Janet V. "The New Public Service: an approach to reform", En: *International Review of Public Administration*, volume 8, 2003.

Denhardt, Robert B. y Denhardt, Janet V. *The new public service:serving rather than steering* M.E. Sharpe , Armonk Nueva York, 2011.

Doan, Anhai, Ramakrishnan, Raghu y Halevy, Alon. "Crowdsourcing systems on the world wide web". En: *Communications of the ACM*, volume 54 (4), 2011.

Graddy, Elisabeth A., y Chen, Bin. "Partner selection and the effectiveness of interorganizational collaboration". En: O'Leary, Rosemary and Bingham, Lisa, B. (edits.). *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century*. Georgetown University Press, Washington, 2009.

Güemes, María Cecilia y Ramírez-Alujas, Álvaro. "Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana". En: Hofmann, Andrés, Ramírez-Alujas, Álvaro y Bojórquez, José A. (coords.). *La promesa del gobierno abierto*. ITAIP, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2013.

Hood, Cristopher. "A Public Management for All Seasons?". En: *Public Administration*, Nº 69, 1991.

Huxham, Chris. "Pursuing collaborative advantage". En: *The Journal of the Operational Research Society*, volume 44(6), 1993.

Huxham, Chris. "Theorizing collaboration practice". En: *Public Management Review*, volume 5 (3), 2003.

John, Peter; Cotterill, Sarah; Moseley, Alice; Richardson, Liz; Smit, Graham; Stoker, Gerry y Wales, Corinne. *Nudge, Nudge, Think Think. Experimenting with the Ways to Change Civic Behavior*. Bloomsbury, Londres, 2011.

Klijn, Erik-Hans y Edelenbos, Jurian. "Meta Governance as network management". En: Sorenson, Eva and Torfing, Jacob (eds.). *Theories of democratic network governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007.

Klijn, Erik-Hans, Edelenbos, Jurian y Steijn Bram. "Trust in governance networks; its impact and outcomes". En: *Administration and Society*, volume 42 (2), 2010.

Lathrop, Daniel and Ruma, Luma. *Open Government. Transparency, Collaboration and Participation in practice.* O`Really Media Inc., USA, 2010.

Leach, William D. "Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed Partnerships". En: *Public Administration Review*, volume 66, 2006.

Lee, Gwanhoo y Kwak, Young Hoon. *An Open Government implementation model: moving to increased public engagement.* IBM Center for the Business of Government, Washington, DC, 2011.

Llinares, Javier. "10 claves para entender la colaboración en el modelo Open Government". En: Calderón, César y Lorenzo Sebastián (coord.). *Open Government: Gobierno Abierto.* Algón Editores, Jaén, 2010.

López Egaña, Juan Luís. *¿Pueden los Estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2014.

McGuire, Michael. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". En: *Public Administration Review,* volume 66, 2006.

Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred. "El Estado relacional y las transformaciones de las administraciones públicas". En: Longo, Francisco y Tamyko, Ysa. (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI.* Bellaterra, Barcelona, 2008.

Moritz, Stefan. *Service Design. Practical Access to Evolving Field.* Köln International School of Design, Londres, 2005.

Naser, Alejandra y Ramírez Alujas, Álvaro. *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región.* Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

Obama, Barack. *Transparency and Open Government: Memorandum for the Heaads of Executive Departments and Agencies,* 2009. Recuperado de: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government

OCDE. *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society.* OCDE, París, 2003.

OCDE. *Modernising Government: The Way Forward.* OCDE, París, 2005.

O'Leary, Rosemary y Bingham, Lisa, B. (edits.). *The collaborative public manager: new ideas for the twentyfFirst century.* Georgetown University Press, Washington, 2009.

O´Leary, Rosemary; Gazley, Beth; McGuire, Michael y Bingham, Lisa B. "Public Managers in Collaboration". En: O'Leary, Rosemary y Bingham, Lisa, B. (edits.). *The collaborative public manager: new ideas for the twentyfFirst century.* Georgetown University Press, Washington, 2009.

O'Leary, Rosemary; Gerard, Catherine y Bingham, Lisa B. "Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management". En: *Public Administration Review*, volume 66, 2006.

O´Leary, Rosemary y Vij, Nidhi. "Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?". En: *The American Review of Public Administration*, volume 42(5), 2012.

Olías de Lima Gete, Blanca. "Gestión pública y políticas públicas". En: Pastor Albaladejo, Gema (ed.). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas.* Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

Open Government Partnership. *Open Government Partnership Orientation Packet.* Support Unit, Whashigton, DC, 2012.

Pastor Albaladejo, Gema. "Nuevo Servicio Público y Participación". Ponencia en *XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración* (AECPA), Universidad

Pablo Olavide de Sevilla, septiembre 2013. Recuperado de: http://eprints.ucm.es/42792/

Pastor Albaladejo, Gema. "La gestión colaborativa de la inmigración". En: *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, Nº 17, 2014a.

Pastor Albaladejo, Gema. "Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas". En: Pastor Albaladejo, Gema. *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas.* Tirant lo Blanch, Madrid, 2014b.

Pastor Albaladejo, Gema. "Pros y contras de la colaboración público-privada. ¿Un modelo generador de valor público? Ponencia en *XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración* (AECPA), Universidad del País Vasco, julio 2015a. Recuperado de: http://eprints.ucm.es/42794/

Pastor Albaladejo, Gema. "El Estado en Acción y las Políticas Públicas". En: Sánchez Medero, Gema y Sánchez Medero, Rubén. *Fundamentos de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración.* Tecnos, Madrid, 2015b.

Pastor Albaladejo, Gema. "Colaboración y gobierno abierto: ¿hacia un nuevo modelo de colaboración?". En: AA.VV (comps.). *Actas del XXII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Madrid, noviembre 2017.

Pastor Albaladejo, Gema y García Solana, María José. "La colaboración público-privada en los servicios de atención a las personas con discapacidad física de la Comunidad de Madrid". En: Bañón, Rafael et al. *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos.* Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, Madrid, 2012a.

Pastor Albaladejo, Gema y García Solana, María José. "Gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente". Ponencia en *XXII World Congress of Political Science,* organizado por International Political Science Association, Madrid, julio de 2012b. Recuperado de: http://paperroom.ipsa.org/papers/view/9525

Portes, Alejandro y Landolt, Patricia. "The Downside of Social Capital". En: *The American Prospect*, 26, 1996.

Ramírez-Alujas, Álvaro V., y Dassen, Nicolás. "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe". En: Dassen, Nicolás y Cruz Veyra, Juan (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2012.

Ramírez-Alujas, Álvaro V., y Dassen, Nicolás. *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2014.

Roberts, Nancy C. "Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability Paradox". En: *Public Administration Review,* volume 62(6), 2002.

Segelström, Fabian. *Stakeholder Engagement for Service Design. How service designers identify and communicate insights.* Linköping University, Linköping, 2013.

Simon, Hebert. *El comportamiento administrativo.* Aguilar, Madrid, 1962.

Stickdorn, Marc y Schneider, Jakob. *This is Service Design Thinking.* BIS Publishers, Amsterdam, 2011.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas.* Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2008.

Thomson, Ann Marie y James L. Perry. "Collaboration Processes: Inside the Black Box". En: *Public Administration Review*, volume 66, 2006.

Valenzuela Mendoza, Rafael. "Delimitar el gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta". En: *Estado, Gobierno, Gestión Pública,* volumen 21, 2013.

Vangen, Siv y Huxham, Chris. "Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration". En: *The Journal of Applied Behavioral Science,* volume 39(1), 2003.

Vigoda, Eran. "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration". En: *Public Administration Review*, volume 62 (5), 2002.

Villoria Mendieta, Manuel. "El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo". En: Hofmann, Andrés; Ramírez-Alujas, Álvaro y Bojórquez, José. *La promesa del gobierno abierto.* ITAIP, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2013.

PARTE II:
FILOSOFÍAS, ÉTICAS Y POLÍTICAS PARA UN GOBIERNO ABIERTO

COMPETENCIAS ÉTICAS PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y LA ADMINISTRACIÓN RELACIONAL

*Jaime Rodríguez Alba**

En el presente trabajo presentamos un concepto mínimo de gobierno abierto y administración relacional, señalando cuáles son sus requerimientos. Tras la consideración del sentido y función de las competencias y presentando la valoración que de las competencias laborales para la administración pública hacen documentos como el "Directorio de competencias laborales para la Administración Pública" y la "Guía referencial iberoamericana de competencias laborales para el sector público", nos adentramos en el sentido de las competencias éticas. Las mismas son puestas en relación con las competencias laborales de referencia. Finalmente se considera la centralidad que tiene la competencia de juicio moral y cómo se puede desarrollar mediante el enfrentamiento del sujeto a dilemas y conflictos de gestión. Esta competencia, así como las democráticas, devienen centrales para una gobernabilidad relacional, zona de intersección entre un gobierno que abre la caja negra y una administración que se ejercita en relación a la sociedad civil.

Exigencias para el gobierno abierto

El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como las transformaciones en los procesos

* *Universidad Siglo 21*

productivos y las demandas de las nuevas ciudadanías conforman un nuevo hábitat para las burocracias (Cfr. Pinazo, 2015). Pero más que de un escenario postburocrático, como se suponía en la retórica de la Nueva Gestión Pública, se asiste a la evolución de la vieja burocracia hacia un mejoramiento en los procesos de gestión y la demanda de una cultura organizativa fuerte, signada por la exigencia de confianza y la atención a los procesos de organización informal (Cfr. Ibid.: 20-21).

Pese a la implementación de diversas estrategias de gobierno abierto y el compromiso de los gobiernos de la región en sus distintos niveles para con los documentos programáticos y las recomendaciones de los organismos internacionales, el gobierno abierto sigue utilizándose como una estrategia para ganar legitimidad –lo que es uno de sus propósitos– más en una escala propositiva o declarativa que efectiva. No parece haber mucha disposición de los gobiernos a abrir la caja negra, ni de las ciudadanías a implicarse en la gestión pública (Cfr. Oszlak, 2013; 2014). Una auténtica apertura gubernamental exige situar al ciudadano en un lugar principal, apostar por la reducción de la brecha digital, mermar la distancia entre programas y ejecución, etcétera. En general se trata de un reto a futuro, si tenemos en cuenta la información imperfecta, la ausencia de organización, y otros limitantes relacionados con la escasa cultura cívica que caracteriza las actuales democracias en la región (Cfr. Oszlak, 2014). Caminar hacia un gobierno abierto requiere la transformación interna del Estado (apostar por espacios de co-producción de valor público) e incentivar una cultura de apertura social (Cfr. Oszlak y Kaufman, 2014).

Aunque se ha avanzado mucho en la implementación de los programas de gobierno abierto, en la región latinoamericana subsisten áreas de mejora: el veinticinco por ciento de los compromisos asumidos con la AGA –Asociación para el

Gobierno Abierto– no se han cumplido; existe muy poca homogeneidad sobre el sentido del gobierno abierto y continúa confundiéndose con el gobierno electrónico (Cfr. Ramírez-Alujas y Dassen, 2016). En las recomendaciones que realizan los expertos se conmina a superar los riesgos que se presentan en la implementación de planes de gobierno abierto: convertirlo en mera retórica, derivarlo hacia estrategias anti-estado, reducirlo a gestión operativa e implementar modelos diseñados para otras realidades (Cfr. Ibid.).

Superar la confusión de gobierno abierto con gobierno electrónico es también fundamental. Primeramente reconocer que la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) no produce por sí sola eficiencia, eficacia, participación e inclusión (Cfr. Villoria y Ramírez Alujas, 2013). Entre otras razones porque la implementación de las TICs está en sí misma signada por el pluralismo axiológico: los conflictos de valor que caracterizan las sociedades plurales se traducen en los diseños de herramientas tecnológicas aplicadas a la gestión y el gobierno. Además la apertura del gobierno va más allá de los canales puramente técnicos, exigiendo rediseños institucionales y esfuerzos en la construcción de capital social y participación cívica.

El gobierno abierto comporta unas características que implican nuevas competencias de gestión por parte de las administraciones públicas, pero también nuevos requerimientos a la ciudadanía. Así: una ciudadanía que vaya más allá del voto y el consumo, que participe y se implique; la definición del interés público no como agregado de intereses individuales sino como producción de un interés colectivo; mejorar la cantidad y calidad de servicios a la ciudadanía y políticas públicas que cuenten con actores no gubernamentales (Cfr. Pinazo, 2015: 26). Todo lo cual repercute en la exigencia de fortalecer la tecnoestructura, establecer una dirección

pública profesional, generar adecuadas metodologías para la evaluación de las políticas públicas, etcétera.

Ciertamente las transformaciones socioculturales inducidas por las nuevas tecnologías favorecen tanto en las condiciones objetivas como subjetivas los procesos de apertura gubernamental. Tal es el caso del "cosmopolitismo digital" presente en nuestras sociedades en red, pues "favorece la adquisición de un conocimiento básico común, potenciando el voluntariado y el compromiso cívico" (Arenas, 2015: 223). Conocimiento básico común cuyas características están dadas por los rasgos mismos de la red: interconexión, interactividad, acción colectiva, generación de confianza y creación de capital colectivo (Cfr. Ibid.: 230-231). No obstante lo cual se precisan acciones concretas destinadas a la producción de una cultura cívica y participativa que genere por un lado una ciudadanía realmente implicada con la producción de valor público, pero también un tercer sector interesado en la cocreación de valor público. Y por supuesto un diseño institucional adecuado en el que las organizaciones públicas han de tener disposición y competencias pertinentes para los requerimientos de la apertura gubernamental.

Por parte del ejercicio político es importante acercarse a nuevos modos de negociación basados en el pilar de la colaboración (Sauquillo, 2015). El gobierno abierto puede convertirse así en un marco excelente para la canalización de los inevitables conflictos que son inherentes a la política. Precisando metodologías que nos permitan conocer y estudiar bien la opinión pública, construir alternativas, escenarios y herramientas que sobre la base de una definición de las reglas de juego permita establecer consensos parciales para avanzar en la construcción y ejecución de políticas públicas, así como anteponer la ética y los intereses de la ciudadanía en los procesos de negociación. Por supuesto conocer la pluralidad de

intereses en juego y apostar por generar intereses comunes entre los mismos.

En resumidas cuentas la implementación de estrategias, planes y programas de gobierno abierto requiere (Cfr. Oszlak y Kaufman, 2014; Calderón y Sebastián, 2010): un cambio cultural tanto por la administración –orientación a la ciudadanía– como por la ciudadanía misma –cultura cívica de compromiso y participación–; un cambio en los procesos orientado hacia mayores dosis de comodidad e involucramiento –ciudadanía activa–; un cambio en la organización que apueste por la reducción de la jerarquización burocrática y el desarrollo de modelos en red orientados a resultados y proyectos; un cambio en la forma de relación que trascienda los modelos tradicionales hacia las exigencias de la colaboración. En general el gobierno abierto permite en efecto mayores dosis de democracia, pero podríamos decir que también las exige.

Si pensamos en los fundamentos teóricos que asisten a la teoría del gobierno abierto (Cfr. Villoria, 2015) comprenderemos que todo diseño de gobierno abierto remite a unos requerimientos ético-políticos bien concretos. Solo así podrá avanzarse en una "conversación con la ciudadanía" (Ibid.: 70), superando el riesgo de reducción a mera retórica. Tras el gobierno abierto hay diversas teorías sobre lo político (Cfr. Ibid.: 71-72): la teoría utilitarista del Estado regulador y paternalista; las ideas de la buena gobernanza que ponen énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas; el modelo ético de un estado republicano y democracia fuerte con elementos comunitaristas (implicación cívica y cogobierno). Contando con el común denominador a las ideas y creencias que estos modelos comparten se puede afirmar que el gobierno abierto supera los cauces electrónicos adentrándonos en la dificultad de un diseño institucional que avance hacia pautas de democracia deliberativa. Involucra retos como superar la

brecha entre representantes y representados, la presencia de una ciudadanía pasiva, situar el interés ciudadano en el marco de los ineludibles intereses corporativos (de corporaciones públicas y privadas), y en general potenciar los valores cívicos de la solidaridad y el compromiso con el bien público (cfr. Fernández Suárez, 2014). La posibilidad de una "deliberación *on line*" (Villoria, Op. Cit.: 84-85) remite a la necesidad de: promover auténticas y profundas intenciones democráticas; consultar en el momento de la toma de decisiones; combinar procesos *on line* y presenciales en la comunicación deliberativa y aposar por la selección aleatoria de los implicados en los procesos, para dar una representatividad mayor. El gobierno abierto permite a la ciudadanía la participación superando el marco tradicional de la corporación de intereses, esto es, dando cabida a los ciudadanos individualmente (Cfr. Martínez Puón, 2015: 155). Pero por lo mismo exige también que se desarrollen competencias ciudadanas más sofisticadas.

Hacia una gestión relacional

Si algo puso de manifiesto el modelo gerencial de la Nueva Administración Pública fueron las limitaciones del modelo burocrático. La idea de una gobernanza y una administración basadas en la dominación racional-legal está lejos de ser asumible en nuestros días, en la medida en que los sujetos no se sienten ya seres carenciados, a la espera de que les otorguen los lineamientos de su acción. A su vez asistimos de modo creciente en todas partes del mundo a una progresiva incorporación de lo impolítico: tramos de la existencia humana y sus cronologías (infancia, adolescencia, juventud y vejez), antes excluidos de los procedimientos políticos y de gestión, tematizados y gestionados de modo "paternalista", hoy se han

emancipado. Ya no pueden ser entendidos como objetos de la política y la gestión, sino como sujetos de ella, el "afuera" de lo político que ahora se ha convertido en político. De modo que administrar los recursos públicos (salud, educación, vivienda, seguridad, cultura, etcétera) de modo paternalista, dirigista, sin atender a la voz de aquellos a quienes se sirve y sin incorporarlos en el proceso de gestión, se hace cada vez más insostenible.

Según Alguacil López (2012) el modelo gerencial entró en crisis a fines de los noventa, por el hecho de que generó más costes y potenció la corrupción. Pero este modelo dejó como herencia la creciente importancia del tercer sector (definido por aquellas instituciones que no son públicas, pero tampoco privadas, tales como las fundaciones, asociaciones sin ánimo de lucro, ONGs). A raíz de ello empezó a emerger la siguiente idea: es preciso potenciar, para lograr una administración de los bienes públicos, un modelo que sin excluir la gestión pública (Estado), ni la privada (regida por el mercado), apueste por la autoorganización social mediante el tercer sector. Esta autoorganización deviene esencial para prestar servicios que por su carácter de universalidad y solidaridad queden fuera de la lógica mercantil, pero por su carácter de proximidad al ciudadano tampoco puedan ser ejercidos desde una lógica burocrática ajena a la producción de sentidos comunitarios.

El modelo de gestión de los recursos públicos que se impone es el modelo relacional (Cfr. Alguacil López, 2012). La gestión relacional (Cfr. Alguacil López, 2004: 289) supone la aplicación de principios como la subsidiariedad, la cooperación, la coordinación y la corresponsabilidad. A nuestro entender todos estos principios remiten a las exigencias del gobierno abierto que señalamos anteriormente, de modo que podríamos decir que la administración relacional es la contraparte del gobierno abierto, en tanto ambas suponen la re-

misión al desarrollo de nuevas competencias de gestión, pero también nuevos cauces de socialización y acción política.

Así como el gobierno abierto no es tal sin un Estado abierto que lo impulse mutando la anatomía de las relaciones entre sociedad civil y Estado, la administración relacional tampoco es una emergencia de las condiciones científico-técnicas actuales, sino que exige una suerte de "Estado relacional" (concepto que Alguacil retoma de diversos autores). Un estado relacional ha de impulsar nuevas oportunidades de participación política y alentar significativos movimientos sociales. Especialmente en la escala local es donde se hace más perentoria la necesidad de nuevas pautas de relación con la ciudadanía. Es característico de la globalización el impulso del doble vínculo: la acción social se da en espacios locales, pero con resonancias y factores globales, así como guiada por valores universales (Cfr. Alguacil López, 2005). La centralidad de esta globalización desde lo local (glocalización) nos lleva a pensar en nuevas formas de construcción de ciudadanía, pero también en consonantes modalidades de gestión de lo público. La ciudadanía, mediatizada y organizada, se erige poco a poco en constructora de la *res publicae*, lo que impele nuevas estrategias en la construcción y gestión de poderes: desde abajo hacia arriba y desde dentro hacia afuera (Cfr. Ibid.). La profundización de la democracia se da por la vía de la reflexividad y la complejidad entendida como diferenciación creciente.

Ahora bien, así como la participación es uno de los pilares del gobierno abierto y la misma supone una serie de competencias tanto de gestión como vinculadas a la construcción de ciudadanía, para ser genuina la participación ha de satisfacer adecuadamente las necesidades sociales. La participación genuina es condición para una administración relacional: la gestión participativa del bien público supone estos rasgos para

no reducirse a una participación consultiva, riesgo del uso de los elementos electrónicos como canales de participación cuando no son acompañados del adecuado diseño institucional. Para ser genuina, la participación requiere ser un proceso recurrente, y no una serie de momentos aislados. Proceso capaz de (Cfr. Alguacil López, 2005: 5-6): transformar, reflexionar, implicar, articular, construir, conocer, aprender mediante el diálogo, generar comunicación auténtica, empoderar, gratificar (generar satisfacción y utilidad) y exigir.

El modelo de estado relacional intenta explicar una realidad de gestión pública emergente (Cfr. Vernis Domenech y Mendoza Mayordomo, 2009) signada por el fortalecimiento institucional de las administraciones públicas y la corresponsabilidad público-privada. Este modelo de estado relacional que asiste a la nueva gerencia relacional está en estrecha relación con las instancias de emprendedorismo social. La sociedad civil se erige en canalizadora y satisfactora de sus propias necesidades y el Estado es un garante y auxilio de la misma. Se ha de prestar especial cuidado y atención a las competencias de carácter relacional en la gerencia pública.

Las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión pública permiten espacios de participación, transparencia y colaboración crecientes. Pueden ser pilares para (Cfr. Ramió, 2002): planificar, ejecutar un control silencioso, no externalizar centros gestores, generar nuevos perfiles profesionales, cohesionar en contextos organizativos de complejidad creciente, atribuir valor público e incentivar la ética, o politizar la sociedad de la información, entre otras. Pero todo esto requiere el despliegue de competencias que superan el marco laboral tradicional, así como el compromiso de la administración por potenciar la transversalidad (Cfr. Salvador, 2012), la búsqueda de espacios de gerenciamiento y gobernabilidad horizontales.

La administración relacional presenta tres grandes retos y numerosas ventajas. Entre los primeros: la exigencia de multidimensionalidad, el carácter interterritorial y la dimensión intergeneracional (retos derivados de la evolución misma de las sociedades actuales) (Cfr. Alguacil, 2012). Frente a las monolíticas sociedades de antaño, es preciso reconocer que los diversos bienes, servicios, problemáticas, etcétera, que denominamos sociales, públicos, objeto de la gestión y administración, gozan de múltiples dimensiones. Además cualquier ámbito de problemas humanos goza siempre de una pluralidad de perspectivas, entre ellas las de los sujetos involucrados. La administración relacional ha de aproximarse a esta multidimensionalidad sin despreciar ningún punto de vista y con la orientación hacia el interés público. En cuanto a la interterritorialidad, es preciso considerar los movimientos poblacionales a escala planetaria, así como los desplazamientos de millones de personas producidos por crisis económicas y ambientales, tanto en las fronteras de una nación como en la economía mundo. Todo parece indicar que los movimientos poblacionales irán *in crescendo*. Atender a esta interterritorialidad de origen es necesario para definir una administración relacional. Pero la interterritorialidad no abarca solo esta dimensión, sino también el hecho de que la tan manida globalización ha generado una situación en la que se desdibujan a menudo las fronteras del espacio. Frente a problemas para los que el espacio cuenta cada vez menos, se hace preciso diseñar una administración que atienda a la interterritorialidad. En cada territorio conviven muchos espacios formando redes ocultas que definen el presente de los sujetos. La globalización de la delincuencia financiera, por ejemplo, es muestra de ello. Finalmente, una administración relacional ha de atender al reto intergeneracional. Las nuevas tecnologías generan nuevas formas de exclusión y aislamiento

social. Luchar contra ellas, así como potenciar formas sociales de uso de los recursos y bienes tecnológicos, son nuevos requisitos; también tratar de salvar las fracturas simbólicas y culturales entre grupos poblacionales –antes más integrados– que las nuevas tecnologías han generado.

Así como el gobierno abierto imprime una serie de exigencias al Estado (Estado abierto), entre ellas el impulso de procesos de democratización creciente, la apertura y transparencia, la creación de redes de colaboración y coproducción de valor público, etcétera, también la administración relacional exige apertura, colaboración, participación auténtica. Exigencias que a nuestro entender suponen considerar con especial cuidado las competencias laborales de los implicados en los procesos de gestión pública, así como el cultivo de los valores democráticos y éticos por parte de la ciudadanía. Una ciudadanía apática es la mejor herramienta para convertir al gobierno abierto y la administración relacional en herramientas de retórica política alejadas de los objetivos que dicen sostener.

Competencias para el gobierno abierto y la administración relacional

El término "competencia" tiene larga historia pero existen cuatro grandes momentos en su decurso (Cfr. Tobón 2005; García San Pedro, 2007): las ideas pedagógicas de fines del siglo XIX y principios del XX –como las de Montesori– que postulaban la necesidad de superar el modelo tradicional en pos de un modelo orientado al desarrollo del aprendizaje práctico; las innovaciones en el terreno de la Lingüística (Chomsky) y la teoría organizacional (McClelland); la articulación de los procesos organizacionales y educacionales (años 80 y 90); y el enfoque de las competencias ciudadanas (comienzos

del siglo XXI). En términos generales, y pesa a la gran diversidad de enfoques –no solo asociados a posicionamientos teóricos sino también a ámbitos de desempeño– mediante el uso del término "competencia" se busca el desarrollo del potencial del sujeto para actuar con idoneidad y ética en su ejercicio encaminado a resolver situaciones problemáticas. Por lo mismo podemos decir que la noción misma de "competencia" involucra elementos éticos fundamentales.

La filosofía de las competencias (Cfr. Tobón, 2005) supone reconsiderar el proceso humano de aprendizaje: centrarse no en tareas o reproducción de contenidos, sino en la solución de problemas; más en actuaciones que en conductas puntuales, articulando un tejido en el que se involucra el ser (las características del sujeto), el hacer (las disposiciones vinculadas a la acción), el conocer, el querer (motivación), el convivir, etcétera. Considerar las dinámicas del aprendizaje superando los modelos tradicionales de parcelación del saber, pues las competencias son "procesos complejos que las personas ponen en acción para: resolver problemas y realizar actividades; aportando una construcción y transformación de la realidad" (Ibid.: 49). Ciertamente el concepto "competencia" ha transitado desde escenarios multívocos y difusos hacia una cierta sistematización (Cfr. García San Pedro, 2007; García San Pedro y García Sallán, 2011). En sus diversos enfoques (conductista, funcionalista, holístico, orientación a resultados, relacional) el lenguaje de las competencias se adapta al contexto de su uso. El *leitmotiv* común en la multiplicidad de usos de este término está asociado a la exigencia de abordar las dificultades que se presentan en el desempeño de un aprendizaje, cara a solucionarlas o encauzarlas (Cfr. Salazar Botello y Chiang Vega, 2007). Por eso en la competencia son elementos centrales no solo el conocimiento y la habilidad (destreza, capacidad genérica,

capacidad específica), sino también la actitud (la motivación, la voluntad, las preferencias).

Las competencias (Cfr. González Bernal et. al., 2007) se forman por la reunión, integración y relación de saberes diversos; se adquieren por la praxis interactiva en un contexto definido; y se construyen sobre la base de procesos previos. Las competencias no son meras capacidades, sino capacidades en ejercicio. Se aprecian ejercitadas en situaciones concretas, suponiendo por lo mismo el dominio real del saber, la experiencia, pero también la creatividad, la flexibilidad y la capacidad de adaptación e innovación respecto a los contextos variables.

El catálogo de competencias a desarrollar en el ámbito de la gestión y la administración pública es muy extenso. Tomamos como referencia en este texto dos documentos: el *Directorio de competencias para la administración pública nacional* (Subsecretaria de la Gestión Pública - Oficina Nacional de Empleo Público, 2007) y la *Guía referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el sector público* (CLAD, 2016).

Según el Directorio se precisa que en las administraciones públicas se apueste por el desarrollo no solo de las competencias técnicas pertinentes, sino también de competencias de gestión (como el liderazgo, la construcción de relaciones, la comprensión del entorno organizacional, la planeación, el desarrollo de personal, etcétera) y de competencias institucionales (como la orientación al logro, la orientación al ciudadano y a los usuarios internos, el compromiso con los valores de la organización, la integridad y la ética, la cooperación, la flexibilidad, etcétera). El Directorio considera, siguiendo las referencias bibliográficas al uso, cuatro tipos de competencias: institucionales (genéricas, relativas a procesos sustantivos centrales comunes a todos los niveles de la

gestión); específicas por nivel; particulares por familia de puestos; y distintivas de un puesto (ver tabla 1).

Este documento invita a trabajar esquemas de gestión por competencias siguiendo como pasos: 1) establecerlas en el marco de la misión y valores organizacionales, conforme a elementos de planeamiento estratégico; 2) definir en función de los mismos las competencias institucionales clave; y 3) diseñar un diccionario de competencias. Como herramientas para identificarlas remite a la observación de puestos, la autodescripción de actividades, la entrevista, el método de incidentes críticos (descripción de situaciones críticas y los comportamientos requeridos), la cuadrícula de Kelly (descripción por expertos de buenas y malas prácticas) o los cuestionarios estructurados. Finalmente sugiere como herramientas para la evaluación (es imprescindible recordar que las competencias han de poder ser registradas y evaluadas –coevaluadas y heteroevaluadas también– en conductas observables) las siguientes: test de aptitudes, personalidad (respecto a lo que el Directorio considera importante "la conciencia moral y el control de sí mismo"); ejercicios situacionales; juegos de rol; presentaciones orales y escritas; pequeños casos; *Assesment Center*, etcétera. Asimismo se recomiendan diversas metodologías destinadas a la evaluación de los puestos de trabajo.

La *Guía referencial iberoamericana de competencias laborales en el sector público* destaca la noción de competencia como "desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionadamente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organización real" (Ibid.: 7). Las competencias se expresan, siguiendo este documento, en la acción. Emergen de un sustrato integrado por la trayectoria vital (saber ser), los conocimientos incorporados (saber saber), las destrezas y habilidades adquiridas (saber hacer), la empatía, el saber relacional y

la inteligencia emocional (saber convivir). Son, siguiendo este documento, instrumentos para la gestión por competencias: el establecimiento previo a la selección de perfiles apropiados; guiarse en la selección de personal por instrumentos como: pruebas, entrevistas de evaluación, evaluación focal, evaluación de desempeño (inter-pares, 360°, etcétera). La gestión por competencias exige la evaluación no de capacidades en abstracto, sino de las capacidades puestas en acto. Tal gestión flexibiliza la gestión de personas, instala capacidades más sofisticadas en la organización y articula modos de colaboración público-privados fomentando el desarrollo interno.

La *Guía referencial* se establece siguiendo una estrategia deductiva, buscando concretar los principios rectores establecidos en las *Cartas Iberoamericanas*: de la función pública, del gobierno electrónico, de calidad en la gestión pública, de participación ciudadana y de derechos y deberes del ciudadano. A partir de dicho proceso deductivo la *Guía* busca elaborar un diccionario que sirva de ruta de navegación para establecer atributos basales para el servidor público, pero también los requerimientos para liderazgos competentes, así como características profesionales de los trabajadores de la administración pública. Además busca servir también de orientación y referencia para que las distintas organizaciones públicas puedan establecer un diccionario específico de competencias, así como seguir principios metodológicos que den coherencia al sistema, no solo en función de la articulación mediante los principios rectores de las cartas mencionadas, sino también apelando al trabajo en espejo que se espera de las competencias entre los distintos niveles. Así, si a los directivos hay que pedirles gestión por resultados, a los colaboradores orientación a resultados; si a los directivos se les pide gestión de vínculos y conducción del cambio, a los colaboradores implicación en los procesos de mejora, etcétera. Por otra parte la *Guía* señala

como principios para la elaboración de los diccionarios de contexto: la aplicabilidad (para una evaluación efectiva de las competencias), la precisión (para evitar superposiciones valorativas) y la contextualización (adaptación funcional al entorno). Sería largo detenerse en el catálogo de competencias que considera este texto de referencia, pero es importante destacar, por su vínculo con la ética en la administración pública, las siguientes competencias transversales (CLAD, 2016: 21-22): compromiso con el servicio público, desarrollo de relaciones interpersonales e integridad institucional. También menciona el documento, entre las competencias profesionales estratégicas, el "manejo emocional" (Ibid.: 36).

El *Directorio de competencias* señala explícitamente como competencias éticas la transparencia, la integridad y la ética profesional. Estableciendo para las mismas un gradiente de nivel de desarrollo que va desde la falta de honestidad hasta el compromiso con la honestidad.

En el caso de la *Guía referencial* son importantes como competencias involucradas en el gobierno abierto y la administración relacional: la gestión de la participación ciudadana, la gestión digital, la innovación y la negociación. No entramos en la descripción que de las mismas se hace, pero sí señalamos como curiosidad que son recomendadas como competencias directivas estratégicas. Entre tanto el uso de tecnologías de la información y la comunicación es considerado en el ámbito de las competencias profesionales estratégicas. Las competencias transversales tienen sin duda gran relevancia para el caso también, así el desarrollo de relaciones interpersonales (para una gestión relacional), el aprendizaje continuo (para sumar experiencias de innovación en las nuevas formas de gobernanza) y la integridad institucional (para hacer posible la apuesta por un bien público que vaya más allá de los intereses personales y/o corporativos) o el compromiso con el servicio

público, que sin duda aceitará una gestión pública abierta (ver tabla 2)

¿Qué hay de ético en las competencias antes señaladas? Sin duda si comprendemos que la ética remite a valores centrales como la profesionalidad, el compromiso con los deberes del cargo, la lealtad a las leyes, el respeto a la dignidad intrínseca de la persona, etcétera, está presente de múltiples modos en las definiciones y descriptores por nivel de desarrollo de competencia. Pero es importante observar que las competencias éticas resultan especialmente complicadas de manejar, pues "no se visualizan a simple vista, sino que cobran su rostro en los momentos de resolución de situaciones de conflicto y controversia" (Careño Rojas, 2014: 127). En general puede entenderse que una competencia ética es un

> ... conjunto de conocimientos, modos de actuar y actitudes propias de una persona moralmente desarrollada, que actúa con sentido ético de acuerdo con una ética profesional, al tiempo que implica al ciudadano que da un sentido social a su ejercicio profesional, lo que conlleva compromiso con determinados valores sociales que buscan el bien de sus ciudadanos (González Bernal et. al., 2007: 16).

Las competencias éticas aparecen asociadas en lo inmediato con la capacidad de juicio crítico y con el despliegue de las competencias democráticas y ciudadanas. En esta dirección es preciso tomar en consideración los diversos elementos previamente mencionados, pues las competencias conforman una suerte de geometría en la que se asocian unas con otras asumiendo diversos formatos (proximidad, oposición, divergencia, convergencia, etcétera). Y, en todo caso, por lo que supone de atravesamiento de conocimientos, habilidades y actitudes –o saber ser, saber conocer y saber hacer–, resulta es-

como principios para la elaboración de los diccionarios de contexto: la aplicabilidad (para una evaluación efectiva de las competencias), la precisión (para evitar superposiciones valorativas) y la contextualización (adaptación funcional al entorno). Sería largo detenerse en el catálogo de competencias que considera este texto de referencia, pero es importante destacar, por su vínculo con la ética en la administración pública, las siguientes competencias transversales (CLAD, 2016: 21-22): compromiso con el servicio público, desarrollo de relaciones interpersonales e integridad institucional. También menciona el documento, entre las competencias profesionales estratégicas, el "manejo emocional" (Ibid.: 36).

El *Directorio de competencias* señala explícitamente como competencias éticas la transparencia, la integridad y la ética profesional. Estableciendo para las mismas un gradiente de nivel de desarrollo que va desde la falta de honestidad hasta el compromiso con la honestidad.

En el caso de la *Guía referencial* son importantes como competencias involucradas en el gobierno abierto y la administración relacional: la gestión de la participación ciudadana, la gestión digital, la innovación y la negociación. No entramos en la descripción que de las mismas se hace, pero sí señalamos como curiosidad que son recomendadas como competencias directivas estratégicas. Entre tanto el uso de tecnologías de la información y la comunicación es considerado en el ámbito de las competencias profesionales estratégicas. Las competencias transversales tienen sin duda gran relevancia para el caso también, así el desarrollo de relaciones interpersonales (para una gestión relacional), el aprendizaje continuo (para sumar experiencias de innovación en las nuevas formas de gobernanza) y la integridad institucional (para hacer posible la apuesta por un bien público que vaya más allá de los intereses personales y/o corporativos) o el compromiso con el servicio

público, que sin duda aceitará una gestión pública abierta (ver tabla 2)

¿Qué hay de ético en las competencias antes señaladas? Sin duda si comprendemos que la ética remite a valores centrales como la profesionalidad, el compromiso con los deberes del cargo, la lealtad a las leyes, el respeto a la dignidad intrínseca de la persona, etcétera, está presente de múltiples modos en las definiciones y descriptores por nivel de desarrollo de competencia. Pero es importante observar que las competencias éticas resultan especialmente complicadas de manejar, pues "no se visualizan a simple vista, sino que cobran su rostro en los momentos de resolución de situaciones de conflicto y controversia" (Careño Rojas, 2014: 127). En general puede entenderse que una competencia ética es un

> ... conjunto de conocimientos, modos de actuar y actitudes propias de una persona moralmente desarrollada, que actúa con sentido ético de acuerdo con una ética profesional, al tiempo que implica al ciudadano que da un sentido social a su ejercicio profesional, lo que conlleva compromiso con determinados valores sociales que buscan el bien de sus ciudadanos (González Bernal et. al., 2007: 16).

Las competencias éticas aparecen asociadas en lo inmediato con la capacidad de juicio crítico y con el despliegue de las competencias democráticas y ciudadanas. En esta dirección es preciso tomar en consideración los diversos elementos previamente mencionados, pues las competencias conforman una suerte de geometría en la que se asocian unas con otras asumiendo diversos formatos (proximidad, oposición, divergencia, convergencia, etcétera). Y, en todo caso, por lo que supone de atravesamiento de conocimientos, habilidades y actitudes –o saber ser, saber conocer y saber hacer–, resulta es-

pecialmente relevante la competencia de juicio moral, entendida como "la capacidad para la toma de decisiones y hacer juicios que son morales (esto es, basados en principios internos) y para actuar en concordancia con tales razonamientos" (Kohlberg, 1992: 425).

La gestión pública en contextos de complejidad como los que definen nuestras sociedades, exige tener en cuenta que a diario los servidores públicos enfrentan situaciones dilemáticas en las que han de optar por decisiones que apuntalen el servicio en su orientación a la ciudadanía, para lo cual han de desarrollar competencias genéricas como la autorregulación de la conducta (flexibilidad, manejo de la frustración), conciencia organizacional u orientación al ciudadano. Y aunque un adecuado desarrollo del razonamiento moral favorece la cristalización y desenvolvimiento de estas capacidades, no es menos relevante para un servidor público desarrollar competencias como las asociadas a la responsabilidad, un equilibrado desarrollo profesional o la empatía.

Son diversos los antecedentes en investigación sobre el razonamiento moral de los servidores públicos: Stewart, Sprinthall y Siemienska (1997); Stewart, Sprinthall y Kerm (2002); Choi (2007) y en especial la investigación desarrollada con funcionarios chilenos (Pliscoff, 2009). Por lo común estas investigaciones toman como marco teórico la Teoría del Desarrollo Moral de Kohlberg (1992). Las investigaciones de Kohlberg parten de las bases sentadas entre otros por Piaget, según las cuales la conciencia moral se desarrolla paralelamente a la cognición, desde una etapa de heteronomía moral –que asocia la moralidad al castigo y el premio– a una de autonomía en la que el sujeto es capaz de cuestionar el horizonte moral en el que se educó y vive, pero también de afrontar con criterios propios situaciones de conflicto moral. Resulta central la noción de dualidad de la conducta moral, según la cual

la conducta moral se mueve siempre marcada por una doble dimensión, el afecto y la cognición. En general se estima que a medida que el sujeto desarrolla estructuras cognitivas es capaz a desapegarse más de su propia afectividad en la evaluación y decisión asociadas a los conflictos morales.

Kohlberg entiende que la acción moral "no se determina solo por los juicios deónticos, sino también por los continuados juicios de responsabilidad sobre situaciones concretas" (Kohlberg, 1992: 511). Los juicios deónticos nos remiten al deber, los de responsabilidad a nuestra posición respecto al deber contemplando la situación o contexto. El juicio no es la simple aplicación de la norma, sino que comporta por un lado la evaluación de las situaciones respecto a principios universales, en términos tanto de juicios deónticos, relativos al deber ser de la situación, como juicios de responsabilidad, relativos a la valoración de las consecuencias de la acción. La acción moral queda así definida por dos vías: la vía de la consistencia personal o responsabilidad personal (Kohlberg, 1992: 531), pero también por una vía filosófica, la apelación a principios universales. La acción moral es puesta en relación a la evaluación de las situaciones, lo que supone comprender que existe un paralelismo entre el desarrollo del razonamiento moral y el desarrollo del razonamiento lógico. De modo que: "el razonamiento moral avanzado se basa en un razonamiento lógico avanzado" (Kohlberg, 1992: 186). Si bien Kohlberg reconoce que el desarrollo del pensamiento lógico es condición necesaria, pero no suficiente: se precisa también de la voluntad, interpretable en clave de lo que Piaget llamaba el "descentramiento afectivo". Descentramiento que posibilita la capacidad de orientar la conducta siguiendo escalas valorativas.

Siguiendo a Rest (1999) puede considerarse que existen cuatro procesos que intervienen en el comportamiento moral: interpretación de la situación (sensibilidad y empatía moral);

determinación del curso de acción adecuado respecto al ideal moral asumido (modo en que el sujeto constituye su juicio moral); decisión conforme a valores (motivación explícita o no); y ejecución (atender a la espinosa cuestión de la relación medio-fin). La determinación de la calidad del razonamiento ético exige considerar dos dimensiones: la empatía y el juicio, entendido este al modo de la kantiana "mentalidad ampliada". Un "buen juicio" exige la capacidad de determinar reglas de acción contextuales, no simples aplicaciones de normas; reglas que contemplen la situación concreta, aspirando a desembarazarse del posicionamiento ideológico y afectivo propio, consolidando pautas de acción que contemplen al otro (ciudadano, compañero, subordinado, etcétera) en la diversidad y pluralidad de sus intereses.

Es conveniente tomar en consideración el aporte que Lind hizo al Test de Juicio Moral (Zerpa, 2007). Test que ha aplicado el mismo Lind y su equipo ha corroborado muchas de las aseveraciones de Kohlberg, pero también de las sospechas de Rest sobre la "flexibilidad" y versatilidad en el desarrollo de las estructuras de razonamiento moral. El Test C diseñado por Lind y que pretende subsanar algunas de las críticas que se le presentaron a Kohlberg parte de la siguiente estructura. Primero se presenta una situación dilemática al sujeto, para que se forme su propia opinión y darle mayor significatividad y viveza al mismo. A continuación se le presentan diversas argumentaciones a favor de cada una de las opciones. En tercer lugar se pide al sujeto que valore (bien respecto a unos ítems de razones que se le ofrecen, bien dando pie al despliegue de su propia opinión) los argumentos para cada una de las opciones. Se trata de medir, por lo tanto, no el juicio en sí, sino la calidad del mismo: el grado de elaboración, comprensión, etcétera, con el que el sujeto valora las diversas opciones. Conforme a esta noción de Lind sobre la

calidad del juicio moral, se asume que es preciso contar entre los elementos fundamentales del perfil de un servidor público la flexibilidad cognitiva y conductual. Flexibilidad que supone la capacidad de no dejarse guiar en las valoraciones por prejuicios ni sesgos de tipo ideológico, afectivo, etcétera. Lind señala que se dan usualmente situaciones de rigidez del juicio moral. Aquellas en las que existe una mayor coherencia entre el afecto y el juicio: el sujeto tiende a juzgar la posición de los demás en función de su propia posición, valorando respecto a sus afectos la posición ajena. Para el caso del Test C: si el sujeto en la fase primera elige una opción y en la segunda valora con mayor calidad las opciones coincidentes con su postura, y con poca calidad las alternativas. El supuesto implícito es que el sujeto "se deja llevar" por sus afectos, identificaciones, etcétera, y elabora poco la capacidad de abordar el punto de vista del otro o puntos de vista alternativos al suyo.

La competencia del juicio moral tiene un lugar central en el desarrollo de actitudes de servicio público, pero también en la capacidad de crear ciudadanía democrática a partir de construcción de actitudes reflexivas y críticas. Sin lugar a dudas ni el gobierno abierto ni la administración relacional pueden ser efectivas si no se promueve una cultura cívica por parte de las instituciones, orientada al desarrollo de las competencias morales y democráticas (Lind, 2011). Competencias que no pueden entenderse como simples conocimientos conscientes, sino más bien como estructuras de disposiciones –generadas por múltiples factores: personalidad, educación, experiencia, interacción social, cultura organizacional, etcétera– que permiten a los sujetos desplegar determinadas conductas y realizar acciones específicas. Como señala el propio Lind las competencias son efectivas porque están arraigadas en "estructuras inconscientes", de modo que en el armazón del comportamiento humano, sig-

nado por la dualidad afecto y cognición, posibilitan el despliegue de conductas concretas.

En distintos niveles de ejercicio es claro que la adecuada realización de programas de gobierno abierto exige el despliegue de competencias democráticas, tanto en la ciudadanía como en los gestores públicos (funcionarios de carrera y funcionarios de designación política). Se señala que es requerimiento tanto para el gobierno abierto como para la administración relacional el despliegue de canales de doble vía de comunicación, la apertura al escrutinio y opinión pública, el fomento de la participación activa, etcétera. ¿No remiten todos estos requerimientos al despliegue de competencias involucradas en la ciudadanía democrática? Competencias como el juicio ético, la escucha activa, la tolerancia por los argumentos contrarios, la búsqueda del mejor argumento. Para Kohlberg la competencia del juicio moral exigía involucrarse en la argumentación moral, descentrando la postura propia como única postura válida (rigidez de juicio moral), pero desarrollando también conductas coherentes con los principios morales universales.

Las competencias que han de desarrollarse para una democracia más profunda exigen la disposición a usar la argumentación como herramienta para solucionar los conflictos, la capacidad de analizar y valorar argumentos conforme a los principios morales en ellos involucrados y la actitud de apertura orientada a comprender y dar el máximo valor a las argumentaciones del oponente (Ibid.). Los comportamientos democráticos no son puramente explícitos. De hecho como se sabe desde la teoría de la disonancia cognitiva de Festinger, lo más usual es que exista cierta tensión y hasta una contradicción abierta en muchos casos entre las actitudes (afectos) y las creencias con las que vivimos. Por eso profundizar la democracia exige el cultivo de competencias como la competencia del juicio moral, en la medida en que permite reducir la distancia señalada. Algo afín al planteamiento que hizo Arendt de la figura de Sócrates (2002; 2007): la moralidad socrática reside básicamente en la reducción de la incoherencia entre la evaluación de lo correcto y la acción concreta. En esta brecha se sitúa precisamente la competencia del juicio moral, si entendemos el juicio no tanto como una aplicación de principios universales mediante deducción, cuanto como un análisis situacional y prudencial que busca universalizar una máxima de acción. El propio Kohlberg hace planteamientos similares cuando reivindica el valor de la coherencia y el liderazgo ejemplar que desplegó Martin Luther King y supone que la construcción de juicio en las colectividades tiene mucha incidencia de la emulación de modelos de virtud (Kohlberg, 2012).

Los análisis empíricos desarrollados por Lind muestran que las personas en sus razonamientos morales tendemos a anular los argumentos del otro reduciéndolos a la postura propia, así como asumir argumentos ajenos sobre la base del acuerdo que tienen con nuestras propias opiniones. La defensa emocional a ultranza de la postura propia induce un bajo nivel de competencia democrática, en la medida en que conduce a mermar el peso que los ideales y los principios tienen sobre el pensamiento moral. Por eso la educación democrática en múltiples niveles –escolar, pero también en los medios de comunicación, en el ejercicio cotidiano del trabajo, etcétera – resulta fundamental. Y ciertamente está poco desarrollada esta orientación. También resulta de mucha utilidad el enfrentamiento del sujeto a situaciones de conflicto moral mediante dilemas que pueden ser extraídos de su propia experiencia en el trabajo. Para nuestro caso dilemas derivados de la gestión pública. Para la consolidación y desarrollo de competencias democráticas –escucha, diálogo, etcétera– se

precisa potenciar la deliberación y la comprensión profunda de discursos en base a su análisis moral. Los sistemas educativos en general son fundamentales en esto, pero también el desarrollo de capacitaciones y formación continua en los espacios laborales.

Conclusiones: competencias éticas para una gobernabilidad relacional

La apertura de los gobiernos exige entre otras características las siguientes: el desarrollo de una cultura cívica democrática que permeabilice el desarrollo de actitudes democráticas y de apuesta por la construcción de intereses comunes; la cristalización de nuevos modos de negociación más centrados en la búsqueda de consensos parciales y la integración de intereses que en la imposición de planes o programas políticos cerrados; la apuesta por estrategias de horizontalización de los procesos de gestión administrativa y política. Aunque la ciudadanía –en sus diversas morfologías estructurada– tenga la responsabilidad de asumir la construcción cívico-política como un deber moral, no cabe duda que los gestores públicos tienen la responsabilidad e iniciativa primera en el proceso. Por esto resultan vitales para una apertura de los gobiernos competencias como las señaladas tanto por el *Directorio* como por la *Guía referencial* antes mencionadas. Entre ellas pueden destacarse: la orientación al ciudadano, el compromiso con el servicio público, la flexibilidad, el compromiso organizacional, la integridad institucional y la construcción de relaciones. Sostenemos que todas estas competencias están en estrecha relación con las competencias éticas exigidas para una democratización de los espacios públicos. Y que la herramienta para la apertura de las

mismas y que las competencias puedan establecer relaciones sinérgicas y geometrías variables que permitan diseñar estrategias para incentivarlas en las instituciones, organizaciones sociales y ciudadanía en general, es el fomento de una cultura ética que apueste por la creación de espacios de reflexión ética, por ejemplo mediante bases de datos de dilemas de gestión que pueden ser luego puestos en práctica mediante estrategias grupales diversas.

Por lo que respecta a la administración relacional, hemos señalado que son ejes fundamentales de la misma la subsidiariedad (no invadir el Estado los espacios de autogestión que la sociedad civil puede originar), la cooperación, la coordinación, la corresponsabilidad (entre sectores público, privado y social), la reflexividad y la complejidad, así como la construcción de una participación genuina. Resultan claves en esta dirección competencias como el liderazgo en grupos, la comprensión del entorno organizacional, el trabajo en equipo, la transparencia y la integridad, la comunicación interpersonal, la construcción de redes, la negociación o la comunicación efectiva. Al igual que para una apertura gubernamental, también el desarrollo de competencias éticas favorece la geometría de estas competencias.

¿Cómo potenciar estas competencias y las competencias éticas vinculadas al desarrollo del juicio moral en las organizaciones públicas? Son diversas las estrategias. Entre ellas dan resultado por su valor pedagógico pero también por su capacidad para empoderar al trabajador sobre su propio proceso el uso de dilemas de gestión, así como la potenciación de espacios de escucha activa y ejercicios de deliberación sobre conflictos concretos.

Anexos

Tabla 1: Competencias en la administración pública
Fuente: elaboración propia en base al Directorio de competencias para la administración pública nacional (Subsecretaria de la Gestión Pública - Oficina Nacional de Empleo Público, 2007)

Tipo	Competencia
INSTITUCIONALES	• Orientación al logro/orientación a resultados • Orientación al ciudadano • Flexibilidad • Compromiso con la organización • Transparencia (integridad y ética profesional)
GERENCIALES	• Desarrollo de recursos humanos • Planificación y gestión • Construcción de relaciones • Comprensión del entorno organizacional • Liderazgo de equipos
DE PERSONAL SIN GENTE A CARGO	• Iniciativa • Trabajo en equipo y cooperación • Compromiso con el aprendizaje
TÉCNICAS	• Pensamiento analítico • Expertise técnico profesional

Tabla 2: Competencias para la administración pública según CLAD
Fuente: elaboración propia en base a CLAD 2016

Tipo de competencias	Competencias
TRANSVERSALES (orden institucional, exigibles a todo servidor público)	• Aprendizaje continuo • Compromiso con el servicio público • Desarrollo de las relaciones interpersonales • Integridad institucional
DIRECTIVAS ESTRATÉGICAS (centrales en la interfaz político-administrativa, centralidad del liderazgo)	• Administración de políticas • Comunicación interpersonal • Construcción de redes • Gestión de calidad • Gestión del cambio • Gestión del desarrollo de las personas • Gestión de la participación ciudadana • Gestión digital • Innovación • Liderazgo efectivo • Manejo de recursos • Negociación • Orientación al ciudadano • Planificación • Proactividad • Relaciones con directivos • Relaciones institucionales • Resolución/mitigación de problemas • Toma de decisiones • Trabajo bajo presión • Trabajo en equipo • Visión estratégica
PROFESIONALES ESTRATÉGICAS	• Aporte técnico-profesional • Atención de problemas • Comunicación efectiva • Creatividad • Gestión de procedimientos de calidad • Instrumentación de decisiones • Manejo emocional • Programación del trabajo • Respuesta a los requerimientos • Uso de tecnologías de la información y la comunicación

Tabla 3: Competencia, transparencia, integridad y ética profesional
Fuente: Competencias laborales en la Administración Pública

Grado	Indicador	Conductas asociadas
-1	No es honesto	Su conducta es inconsistente con los valores que expresa
0	Es neutro	No toma partido Su comportamiento no manifiesta valores personales ni organizacionales
1	Es honesto en cuanto a sus discrepancias de valores	Reconoce sus propias discrepancias entre el valor expresado y su conducta Demuestra honestidad al reportar una situación
2	Su conducta es consistente con sus valores	Su propia conducta es consistente con los valores expresados Es honesto ante sus colaboradores Es justo y respetuoso en su trato con los demás
3	Es honesto ante los demás	Da consejos genuinos Habla de sus opiniones y creencias pero muestra respeto y escucha a otros con quienes puede no estar de acuerdo Actúa profesionalmente ante sus empleados, clientes y colegas Mantiene la confidencialidad cuando es necesario
4	Demuestra altos estándares de profesionalismo	Representa valores organizacionales en las relaciones internas y externas y los transmite Actúa de acuerdo a sus creencias Se hace responsable de sus decisiones Es visto por sus colegas como un profesional altamente confiable
5	Demanda honestidad en los demás	Es exigente en cuanto al comportamiento profesional de sus colegas Mantiene una imagen profesional en todo lo que hace Articula los valores personales y los valores de la organización en palabras y acciones Demuestra un fuerte compromiso con sus valores éticos Comprende el impacto que tiene sobre los demás y actúa de manera honesta creando un clima de equidad y justicia

Referencias bibliográficas

Alguacil López, Julio. "Administración relacional". En: *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 2, marzo -agosto, 2012. Recuperado de: https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2079/1012

Alguacil López, Julio. "La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional". En: *Intervención psicosocial*, Vol. 13, N° 3, 2004. Recuperado de: http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/93333.pdf

Alguacil López, Julio. "Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local". En: *Polis*, N°12, 2005. Recuperado de: https://polis.revues.org/pdf/5614

Arenas, Francisco. "Para una democracia del conocimiento: compromiso cívico y participación política en la era de la conectividad". En: Cotino Hueso, L.; Sauquillo Orozco, J. L. y Corredoira Alfonso, L. *El paradigma del gobierno abierto*. UCM, Madrid, 2015.

Arendt, Hannah *Responsabilidad y juicio*. Paidós, Barcelona, 2007.

Arendt, Hannah. *La vida del espíritu*. Paidós, Barcelona, 2002.

Calderón, C. y Sebastián, L. *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Alcalá de Jaén, 2010.

Carreño Rojas, Patricio. *Personalidad moral y desarrollo de competencias éticas en el profesorado para educar en valores*. Universidad Autónoma de Barcelona. Tesis doctoral. Recuperado de: https://www.google.com.ar/?source=search_app&gfe_rd=cr&ei=Ld3GWM67BMmB8Qe2s6aABQ&gws_rd=ssl#

Choi, Do Lim. "Determinants of Moral Resasoning in Public Service". En: *International Review of Public Administration*, vol. 62, N° 3, 2014.

CLAD: Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016. Recuperado de: http://siare.clad.org/fulltext/0082402.pdf , 2016

Fernández Suárez, Gustavo. "Gobierno Electrónico y ciberciudadanía en el marco de la democracia digital". En: Fernández Suárez, Gustavo (comp.) *Democracia Digital y ciberciudadanía.* Ediciones Esmeralda, Córdoba, 2014.

García San Pedro, M. J. *Realidad y perspectivas de la formación por competencias en la universidad.* Universidad Autónoma de Barcelona. Tesis doctoral. Recuperado de: http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/8999/TREBALL%20DE%20RECERCA.pdf?sequence=1 , 2007

García-SanPedro, M. J.; Gairín Sallán, J. "Competencies: The current reality and perspectives in the Spanish context. A case study research". En: *Perspectiva Educacional, Formación de Profesores*, vol. 50, N° 2. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/3333/333327290004.pdf , 2011

González Bernal, M. R., Gómez Villegas, L. S., Espinosa Méndez, J. C., Cárdenas Díaz, D.C., Garzón Yepes, Y., Montoya Rivas, E. M. (...) Tarquino Prieto, J. E. "Evaluación por competencias de la dimensión ética de la formación de psicólogos en Colombia". En: *Revista Diversitas*, Vol. 3, N° 1, 2007. Recuperado de: http://www.redalyc.org/html/679/67930101/,

Kohlberg, Lawrence. "Educar para la justicia: un planteamiento moderno de la perspectiva socrática". En: *Postconvencionales*, N° 5-6, 2012. Recuperado de: http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_post/article/view/6368#.WMbnclU1_IU

Kohlberg, Lawrence. *Psicología del desarrollo moral.* Descleé de Brouwer, Bilbao, 1992.

Lind, George. "Promoviendo las competencias morales y democráticas: expresarse y escuchar a los otros". En: *Postconvencionales,* N° 3, 2011. Recuperado de: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_post/article/view/6288/6052#.WMbjQFU1_IV

Martínez Puón, Rafael. "Gobierno Abierto: ¿más gobierno o más ciudadanía?". En: Cotino Hueso, L.; Sauquillo Orozco, J. L. y Corredoira Alfonso, L. *El paradigma del gobierno abierto.* UCM, Madrid, 2015

Oszlak, O. y Kaufman, E. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia Internacional.* OEA, Red Gealc y IDRC. Recuperado de: https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf 2014

Oszlak, Oscar. "Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". Presentado en Congreso CLAD Montevideo, 2013. Recuperado de: http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf

Oszlak, Oscar. "Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública". En: Oszlak, O. y Kaufman, E. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia Internacional.* OEA, Red Gealc y IDRC, 2014. Recuperado de: https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf

Pinazo, Javier. "Gobierno abierto: burocracia y re-racinoalización político administrativa". En: Cotino Hueso, L.; Sauquillo Orozco, J. L. y Corredoira Alfonso, L. *El paradigma del gobierno abierto.* UCM, Madrid, 2015.

Pliscoff, Cristian. "Explorando el razonamiento moral de los funcionarios chilenos". En: *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, N° 45, 2009. Recuperado de: http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/pliscoff

Ramió, Carles. "El papel de la e-administración ante los retos de las administraciones públicas en América Latina". Ponencia en VII Congreso Internacional CLAD, Lisboa. Recuperada de: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043805.pdf

Ramírez Alujas, A. y Dassen, N. *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. BID: NOTA TÉCNICA Nº IDB-TN-998, 2002. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7621/Vientos-de-cambio-II-Avances-y-desafios-de-las-politicas-de-gobieno-abierto-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf

Rest, James et. al. *Postconventional Moral Thinking: A Neo-kohlbergian Approach*. Lawrence Erlbaum Associates, Nueva Jersey, 1999.

Sahuquillo, José Luís. "Gobierno abierto en los procesos de negociación política". En: Cotino Hueso, L.; Sauquillo Orozco, J. L. y Corredoira Alfonso, L. *El paradigma del gobierno abierto*. UCM, Madrid, 2015.

Salazar Botello, M.; Chiang Vega, M. M. "Competencias y educación superior. Un estudio empírico". En: *Horizontes Educacionales*, vol. 12, N° 2, 2007. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/979/97917592003.pdf

Salvador, Miquel. "E-gobierno y cambio institucional: el impulso de la transversalidad en la administración pública". En: *Revista de Gestión Pública*, Vol. I, N° 2, julio-diciembre, 2012. Recuperado de: http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_I_No_2/Salvador.pdf

Stewart, D., Sprinthall, N. y Kerm, J. "Moral Reasoning in Context of Reform: a Study of Russian Officials". En: *Public Administration Review*, vol. 62, N° 3.

Stewart, D., Sprinthall, N. y Siemienska, R. "Ethical Resasoning in a Time of Revolution: a Study of Local Officials in Poland". En: *Public Administration Review*, vol. 57, N° 5, 2002.

Subsecretaria de la Gestión Pública - Oficina Nacional de Empleo Público. *Directorio de competencias para la Administración Pública Nacional*. Buenos Aires, 2007. Recuperado de: https://es.scribd.com/document/336027476/Directorio-de-Competencias

Tobon, Sergio. *Formación basada en competencias. Pensamiento complejo, diseño curricular y didáctica*. Ecoé, Bogotá, 2005

Vernis Domenech, A. y Mendoza Mayordomo, X. "Una aproximación a la nueva conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional". En: *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, N° 44, junio, 2009. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533675004

Villoria, M. y Ramírez Alujas, A. "Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política". En: *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México, 2013. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331692003

Villoria, Manuel. "El gobierno abierto como subsitema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo". En: Cotino Hueso, L.; Sauquillo Orozco, J. L. y Corredoira Alfonso, L. *El paradigma del gobierno abierto*. UCM, Madrid, 2015.

Zerpa, Carlos Ernesto "Tres teorías del desarrollo del juicio moral: Kohlberg, Rest, Lind". En: *Laurus*, vol. 13, N° 23, 2007. Recuperado de: https://www.google.com.ar/?source=search_app&gfe_rd=cr&ei=alPHWMqyLqbX8gec4b2AAg&gws_rd=ssl#

CONSTANTIA IN PUBLICIS MALIS. SOBRE GOBIERNO, CORRUPCIÓN Y DEMOCRACIA

*José María Hernández Losada**

De un tiempo a esta parte, en España, al igual que muchos países de Latinoamérica, a raíz de los últimos escándalos de corrupción, se vuelve a oír el lamento por la falta de principios morales que guíen la acción política. La causa principal viene a ser una vez más la evidencia que conecta la actividad de gobierno con los enriquecimientos ilícitos, el tráfico de influencias, la financiación ilegal de los partidos, etcétera. El desánimo y la consiguiente desafección de la ciudadanía crecen con cada nuevo escándalo. Las demandas frustradas de transparencia y rendición de cuentas, características de los modelos de gobierno abierto, parecen aumentar esa sensación de engaño. La democracia liberal, pues, entendida como una teoría del control del gobierno sigue anclada en la paradoja que desde un punto de vista histórico estudió en su día Reinhart Koselleck en *Kritik und Krise* (1959), es decir, el hecho de que la función de la crítica, esencial para la concepción liberal de la política, repercute también en la percepción de su fracaso y concita la aplicación de soluciones antiliberales. Si en el pasado las propuestas de regeneración llegaron con la emergencia de los totalitarismos, hoy parecen hacerlo de la mano de los populismos: las democracias iliberales surgen como respuesta a la paradoja de la democracia liberal.

1 *Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid*

En el libro antes citado, Koselleck se ocupa de la dialéctica que se establece entre lo público y lo privado en la modernidad. Genealógicamente hablando, para Koselleck lo público es producto del absolutismo y la razón de Estado, mientras que lo privado lo es del criticismo y la separación entre fe interior y obediencia exterior. "El hecho de que el hombre sea 'hombre' constituye el misterio de este hombre, que en cuanto tal, se hurta de modo inevitable al poder del soberano. Mientras cumpla, como súbdito, con sus deberes de obediencia, el soberano se desinteresará de su vida privada" (Koselleck, 1965: 68). Lo más relevante de este proceso es que, al introducir esta distinción, "el Estado creó un orden nuevo, pero luego –de modo auténticamente histórico– convirtiose en víctima de este mismo orden... [E]sta instancia de la conciencia siguió siendo el resto indomeñado del estado natural, que penetraba hasta la entraña del Estado perfecto ya en su forma" (Koselleck, 1965: 69). La autonomía de la conciencia, inicialmente concebida como lo indiferente al poder, en poco tiempo se transformó en rival del poder. Este es el tránsito que Koselleck describe como emergencia de la crítica política, operada en el transcurso del siglo XVIII por quienes en su lucha contra el absolutismo hicieron de lo público su objeto de interés y cuestionaron el monopolio que hasta entonces había reclamado el Estado sobre su contenido.

Esta es la parte de la historia que más interesó a Jürgen Habermas en su *opera prima*, *Strukturwandel der Offentlichkeit* (1962). Habermas comienza su estudio con una nueva indagación sobre el sentido de la palabra "público", para llegar enseguida también a la conclusión de Kosselleck de que fue el Estado absolutista quien –al desarrollar la imprenta con fines administrativos– dio el paso decisivo creando un público objeto de su autoridad. El *publicum*, en la terminología de Habermas, es la capa social a la que se dirige el Estado absolutista

(comerciantes, banqueros y hombres de religión). Con ello se crea una zona de fricción entre público y privado, porque cuando los súbditos descubren que sus actividades privadas son objeto de la atención del Estado, se sienten inclinados a servirse también de su razón para hacer juicios sobre estos mismos asuntos políticos, que son ahora *sus* asuntos. "La autoridad provoca en esa capa, afectada y requerida por la política mercantilista, un eco que permite la toma de consciencia del *publicum* –el abstracto oponente del poder político–, su autocomprensión como competidor en el juego, como público de la naciente publicidad burguesa" (Habermas, 1981:61).

La diferencia fundamental entre Koselleck y Habermas puede resumirse de la siguiente manera: el primero entiende que la separación entre moral y política, consumada en su momento por el Estado, se vuelve después contra este, resultando en un estado de continuo descrédito para la política; el segundo, sin embargo, entiende que la crítica, lejos de obstruir la visión de lo público, es la luz que hace posible esa visión. Habermas insiste en que la política ha de guiarse siempre por los intereses de un público raciocinante; Koselleck, por su lado, nos previene de la distorsión de la crítica por esos intereses particulares. Estos dos libros constituyen el primer intento serio de ofrecer una explicación integral de las relaciones entre democracia y opinión pública tras la Segunda Guerra Mundial. Y, a pesar del tiempo transcurrido, ambos conservan todo su interés inicial. Ambos nos recuerdan que el momento de la crítica es esencial para la democracia, y el más delicado también, pues cuando se logra un consenso favorable a la crítica, el poder político solo puede evitar el vaciado de legitimidad si dichas críticas son percibidas como parte del correcto funcionamiento del Estado de derecho. La primera forma de hacerlo, sin duda, es amparando a quienes ejercen la crítica desde los márgenes de las instituciones de gobierno: la

libertad de expresión, el periodismo de investigación, etcétera; pero con ello no basta. La democracia liberal debe integrar los mecanismos de la crítica en la función misma de gobierno: la rendición de cuentas, la trasparencia en los procesos de gestión, etcétera. En caso contrario no escaparía de la paradoja a la que apuntaba el análisis de Kosselleck: el riesgo de deslegitimar la forma de gobierno que se quiere conquistar. El fortalecimiento del poder de la sociedad civil no debe significar un enfrentamiento con el Estado sino la corresponsabilidad en la definición de lo público.

La experiencia en materia de gobierno abierto, tanto en Latinoamérica como en otras partes del mundo, apunta justamente en esa dirección. El debate sobre la corrupción es saludable y necesario. No podría ser de otro modo. Pero para evitar que su planteamiento sea meramente instrumental, como una estrategia exclusiva para desgastar primero y sustituir después a quienes ocupan el poder, debe integrarse dentro de una estrategia más ambiciosa con respecto al futuro de la democracia liberal, esa forma de gobierno que pareció salir victoriosa del conflicto ideológico del siglo XX y que hoy languidece entre populismos y autocracias.

Un buen ejemplo de esta actitud lo encontramos en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Bogotá, el 7 y 8 de julio de 2016. La reflexión que desearía hacer aquí se dirige al tipo de ciudadanía que presupone este nuevo marco de gobernanza pública que "implica una mayor interacción entre Estado y sociedad, basado en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas, que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva y que colaboren, de manera regular y significativa, para avanzar hacia las metas de equidad, de superación de la desigualdad

y alcanzar la justicia social, con la promesa permanente de un Estado al servicio del bien común y de la ciudadanía" (*Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto*, CLAD: 2). No me ocupo, pues, de los distintos mecanismos de acceso a la información pública, simplificación de trámites, acceso a la justicia y rendición de cuentas, sino de cómo resolver el problema de la desconfianza ante las instituciones, amplificado por la persistencia de brechas económicas, sociales y políticas, tras décadas de mal gobierno y fracaso del Estado de derecho. En definitiva, ¿cómo pasar de una ciudadanía desencantada a otra empoderada en la toma de decisiones públicas? Más allá de las referencias a una ética pública y a un genuino cambio cultural, los redactores de la *Carta* no abordan esta espinosa cuestión.

La reflexión puede resultar útil para el futuro de la democracia liberal ahora que populismos y autocracias impulsan sus propias reformas, que, dicen, también inciden en el aumento de las formas de participación colaborativa por encima de las meramente consultivas, haciendo un uso cada vez mayor de las nuevas tecnologías y redes sociales digitales, aunque sea a costa de falsear deliberadamente los hechos y la ocultación con fines políticos. La mayoría de estos movimientos han llegado al poder con la promesa de devolver el poder a los ciudadanos, reforzando la democracia participativa y deliberativa, pero han acabado erosionando las bases del Estado de derecho, las reglas de juego de la democracia, reproduciendo esa vieja tentación oriental, que señaló en su día Domingo Sarmiento, de transformar populismo en autocracia, sustituyendo la diversidad de opiniones por el amor al pueblo entendido como un sujeto con una voluntad única encarnada en la figura del líder[1].

1 Dos libros que pueden ayudar a entender lo que hay de viejo y de nuevo en este fenómeno son Vid. A. Rivero, J. Zarzalejos y J. Del Palacio (coords.)

Ahora bien, para llegar a esta reflexión convendría recordar que la pérdida de interés en los asuntos públicos por la acumulación de injusticias y falsedades y su efecto sobre nuestra percepción del mundo no es un rasgo distintivo de nuestra época. En 1589 apareció un pequeño diálogo filosófico sobre la virtud de la constancia. Su título en latín: *De constantia libri duo qui alloquium continent in publicis malis* (Dos libros de la constancia a modo de plática sobre los males públicos). El autor de este librito era Justo Lipsio, una de las cabezas mejor amuebladas del humanismo europeo. Nacido en la pequeña localidad de Isca, a pocos quilómetros de Bruselas, enseñó doce años en la universidad calvinista de Leyden, y catorce en la católica Lovaina. Sus doctrinas fueron rechazadas por igual en ambos lugares, pero su prestigio más allá de las aulas se mantuvo intacto gracias a la edición y comentario de las obras de Tácito y Séneca. Como señaló el crítico literario Morris W. Croll en una serie de ensayos de gran interés, escritos entre 1921 y 1936, esta elección de autores suponía toda una declaración de intenciones frente a quienes se expresaban en cadencias ciceronianas. El estilo anti-ciceroniano se caracteriza por el uso de frases cortas y penetrantes, normalmente asimétricas en su forma, como las que se encuentran en las epístolas de Séneca. Se trataba de una prosa que buscaba subrayar la perspectiva realista y racionalista del pensamiento, que después fue adoptada por Montaigne, Bacon y Hobbes.

El pequeño libro *De la constancia* halló una amplia y rápida acogida entre los lectores. No sería exagerado decir que se convirtió en un auténtico *bestseller* del momento. Del original latino se conocen cuarenta y cuatro impresiones, y además se tradujo al francés, inglés, alemán, polaco, italiano y español. La primera versión española, y hasta hace bien poco

Geografía del populismo. Tecnos, Madrid, 2017, y F. Vallespín y M. Martínez-Bascuñán. *Populismos*. Alianza, Madrid, 2017.

la única, apareció en Sevilla en 1616 atribuida a Juan Baptista de Mesa[2]. En su portada lucía un pequeño grabado (que también aparece en otras ediciones realizadas entre los siglos XVI y XVIII que he podido consultar) donde una roca es golpeada por un mar embravecido, y sobre la roca, la siguiente divisa: *Frangit non frangitur* (el desaliento no es inexorable).

Hace tiempo que la figura de Lipsio fue señalada por comentaristas de la talla de Wilhelm Dilthey, Ernst Cassirer y Gerard Oestreich, pero su recuerdo se ha ido debilitando junto con la figura del intelectual formado en las fuentes de la moral, la historia y el derecho romanos. Si en la interpretación de Lipsio el concepto de *autoritas* –los problemas de la administración y definición del Estado romano– era la clave de la teoría política moderna, la virtud de la constancia, inspirada en una psicología de raíz estoica, jugaría un papel similar en la constitución del nuevo sistema de valores ciudadanos.

El punto de arranque del diálogo es la situación creada por las guerras civiles. El autor se presenta a sí mismo en el curso de un viaje a Viena, viaje que en efecto realizó Lipsio doce años antes de publicar el diálogo, parando en casa de su amigo y maestro, el canonista Carlos Langio. El diálogo comienza con un joven y desencantado Lipsio confesando que está decidido a abandonar su patria. La situación generada por las guerras civiles es insoportable. Todo hombre necesita una cierta estabilidad a su alrededor para desarrollarse. Pero la política se muestra cada día más y más como un escenario dominado por la mentira, la corrupción y la violencia. Ante semejante panorama, pregunta Lipsio, ¿por qué no huir? Y

2 Sobre la polémica atribución de la traducción a Juan Baptista de Mesa puede verse B. J. Gallardo. *Ensayo de una biblioteca de libros raros y curiosos*, 4 vols., Madrid, 1863-64, vol. 4: 669. La edición más reciente del diálogo a cargo de Manuel Mañas Núñez en J. Lipsio., *Sobre la constancia*. Universidad de Extremadura, 2010, en la que se echa en falta el grabado que acompañó a ediciones anteriores.

enseguida llega la réplica de su maestro: ¿y a dónde irías? ¿Qué lugar del mundo es un lugar libre de la mentira, la corrupción y la violencia? El mensaje que quiere transmitir el diálogo es el siguiente: la firmeza moral y no la huida, eso es lo que nos exige la crisis. No debemos tratar de huir de nuestro país sino de nuestras emociones. Porque solo de este modo alcanzaremos un estado de verdadera tranquilidad y solo desde la tranquilidad lograremos ejercer la verdadera crítica.

Así expresada, podría parecer que la solución que promueve el neoestoicismo tiene un sesgo conservador, un miedo al ruido, tan necesario a veces para que se puedan sentir las demandas de justicia, cuando el valor revolucionario de este planteamiento está en la firme determinación de no permitir que lo político se presente de forma opaca.

Una de las curiosidades de la primera traducción castellana del diálogo *De la constancia* de 1616 es que fueron suprimidos por la censura los capítulos diez y once. En ellos critica Lipsio con dureza a quienes defienden el amor a la patria que se inspira en el amor a la madre y aprovecha para distinguir entre *pietas* e *inclinatio*. La *pietas* es un honor que debemos a nuestra madre. Pero nuestro país no es nuestra madre. El amor a la patria de los poetas y oradores, nos dice, ha de ser relativizado, pues en verdad podría llegar a ser un vicio antes que una virtud. La mayoría de los poetas y oradores ocultan que este apego responde a un legítimo interés por nuestro propio bienestar y seguridad. En realidad, desde el punto de vista racional, la patria nos demanda una inclinación como ciudadanos y no como hijos. Es un error pensar que esta obligación nos convierte en buenos hijos, cuando lo que nos exige es que nos corresponsabilicemos de nuestro propio gobierno.

Esta forma de abordar la política tiene mucho que ver con los retos que afrontan hoy las democracias liberales como decía antes. Es evidente que hemos asistido a un debilitamiento de los Estados y a un desplazamiento del poder económico hacia organizaciones y corporaciones multinacionales. Esto significa que las decisiones ya no se toman, o se toman cada vez menos, en el espacio hasta ahora asignado al Estado. Pero el Estado no puede renunciar a seguir actuando como el motor principal de la libertad y el progreso. Con ello crea, al menos, una zona protegida. Pero se trata de una zona ocupada por una población que se siente amenazada por cambios que no entiende, que vienen de lejos y empujan a una situación cada vez más precaria. Por eso, unos buscan a los responsables entre las corporaciones internacionales, el FMI y el Banco Mundial, y otros entre los extranjeros, los inmigrantes y los parados que, dicen, roban, violan y matan.

Sin duda, el fracaso de las democracias liberales frente a la pobreza y la desigualdad pone en cuestión su futuro. Los gobiernos no pueden quedar aislados de su responsabilidad por las reglas de la economía global. Esto provoca mucha inseguridad y gran incertidumbre y una tentación muy grande de regresar a la *pietas*, a esa sociedad pequeña, homogénea, de buenos hijos, donde todos tienen los mismos intereses, la misma cultura, la misma historia. Ese es un cuento que da seguridad a la gente, pero su impacto sobre los derechos y las reglas de la política es preocupante. Porque con él se derriban los pilares del propio sistema, la base sobre la que se sostiene la acción del gobierno democrático.

Esto no quiere decir que las democracias liberales deban renunciar a "recuperar el control", y en buena medida eso es lo que está detrás del triunfo de Trump y de reacciones como el Brexit; pero si queremos evitar que el final sea peor que el comienzo, que aquello que expulsamos un día por la puerta vuelva a entrar por la ventana, es preciso preguntarse también por la forma de ética pública que está detrás de quienes movilizan la crítica y alcanzan el poder. Un gobierno sometido al

escrutinio constante precisa de una ciudadanía exigente con la moral. Pero esta ciudadanía debería ser también una ciudadanía *resiliente*, capaz de entender que no existe una solución para cada dilema ético, una respuesta para todo, como nos invita a pensar el dogmatismo ético.

Una de las aplicaciones más originales de la filosofía política neoestoica a la teoría del gobierno contemporánea la propuso David Omand, antiguo coordinador de inteligencia y seguridad durante los gobiernos de Tony Blair. Para Omand el mayor reto para las democracias liberales en las nuevas y turbulentas condiciones del siglo XXI no era otro que la creación de la resiliencia necesaria en la ciudadanía para no verse sorprendida por lo imprevisto, e inaceptable, ya fuese un acto terrorista o las consecuencias de un desastre natural, planteando una serie de principios éticos que guiasen el escrutinio público sobre los temas de seguridad, delincuencia y corrupción sin dejar de hacer compatible la acción de gobierno con los derechos humanos (Cfr. Omand, 2010). En la propuesta de Omand emergen de nuevo las nociones de disciplina, moderación y firmeza de la tradición neoestoica. Paradójicamente, la clave estaría en trasladar la tranquilidad con que actuamos en la vida cotidiana a la lucha contra el mal gobierno, en convertir el control y el debate políticos en asuntos de rutina.

Quizá sea este el cambio cultural y de creencias al que apuntan las propuestas de gobierno abierto, hacia una ética política que no pretende imponer la propia concepción del bien en todos y cada uno de los asuntos. Comprender esto es comprender también la razón y los límites de la política, no caer en la tentación de hacer de la política un medio para el enriquecimiento personal, como vienen a poner de manifiesto los numerosos casos de corrupción, ni un camino para la salvación colectiva representado por la voluntad del líder. Desde la profunda sima a la que nos ha precipitado el mal

gobierno, es preciso ir construyendo el buen gobierno. Sin duda, en este terreno es donde, con gran dificultad, aunque siempre de forma creativa, ha seguido tratando de encontrar la filosofía política un espacio propio. Algún sentido, pues, tiene todavía el emblema que Lipsio puso al comienzo de su pequeño diálogo: *Frangit non frangitur* –el desaliento no es inexorable.

Referencias bibliográficas

Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto, CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 2016.

Habermas, J. *Historia y crítica de la opinión pública*. Gustavo Gili, Barcelona, 1981.

Koselleck, R. *Crítica y crisis del mundo burgués*. Rialp, Madrid, 1965.

Omand, D. *Securing the State*. Hurst & Co., Londres, 2010.

Rivero, A., Zarzalejos, J. y Del Palacio, J. (coords.). *Geografía del populismo*. Tecnos, Madrid, 2017.

Vallespín, F. y Martínez-Bascuñán, M. *Populismos*. Alianza, Madrid, 2017.

LA ENSEÑANZA DE LA ÉTICA EN EL DERECHO POR LA VÍA DE LOS DILEMAS*

*Guillermo Lariguet***

Introducción

No es ninguna novedad que el Derecho mantiene complejas relaciones con la ética y la política. En el caso de la relación entre ética y Derecho los problemas son múltiples, pero si no todos, casi todos se reducen a la pregunta –todavía abierta– de cuál es la relación entre Derecho y moral. El cometido de este trabajo no es ofrecer un mapa completo de estos problemas, sino centrarse en uno en particular que puede conectar la enseñanza de la ética con la enseñanza del Derecho.

Uno de estos problemas es el de los "dilemas" morales o jurídicos a los que podría enfrentarse un funcionario público: por ejemplo un juez cuando debe resolver un caso. Un dilema es una forma de conflicto normativo en la cual dos conductas incompatibles son requeridas a un agente (o grupo de agentes), quien no puede realizar simultáneamente ambas a la vez. La realización de una impide la realización de la otra.

*Además del CONICET, para la realización de este trabajo, he tenido también el apoyo complementario de un subsidio de la secretaría de ciencia de la Universidad Nacional de Córdoba, así como un subsidio de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina. También está enmarcado en el Proyecto "Conflictos de derechos, tipologías, razonamientos y decisiones", de la Agencia Estatal de Investigación de España, DER2016-74898-C2-1-R.

**Conicet, *Universidad Nacional de Córdoba*

El problema es que ambas alternativas resultan, en principio, igualmente atendibles. Algunos ejemplos pueden ayudar a ilustrar este tipo de conflicto.

1) Supóngase que como jueces, por ejemplo de la Corte Europea de Derechos Humanos, nos llega el siguiente caso. Un matrimonio decide tener un hijo; sin embargo, se descubre que la mujer tiene unos tumores ováricos pre-cancerígenos. En precaución se decide extraer unos óvulos de la mujer, y fertilizarlos con semen del marido. El óvulo fertilizado es conservado en un banco genético. Remitida la enfermedad, la mujer desea que se le implante dicho óvulo pero ahora ocurre que ella y su marido se acaban de divorciar. El "ex" marido ha solicitado al banco genético que los huevos fertilizados se destruyan. La mujer desea impedirlo legalmente pues reivindica su derecho al implante. Su "ex" se niega pues ello lo forzaría legalmente a asumir una paternidad que no desea compartir con esa mujer. La mujer demanda ante nosotros que ella tiene derecho a tener un hijo. ¿Qué haremos en caso que el ordenamiento normativo relevante contenga soluciones que favorezcan ambos derechos? (Cfr. Zucca, 2008: 1).

2) Si somos gobierno ¿qué debemos hacer frente al secuestro de una persona? Si pagamos el rescate salvaremos a la persona (pero estaríamos apoyando y/o alentando tácitamente, algunos podrían decir, la "institución" del secuestro); pero si no pagamos el rescate (y en consecuencia no apoyamos tácitamente la institución en cuestión) la persona secuestrada muy probablemente morirá (Cfr. Mason, 1996: 3).

3) Si una mujer experimenta un embarazo no deseado ni previsto ¿está autorizada moralmente a abortar? Aquellos que defienden derechos para el feto podrían decir que no existe tal autorización. Pero las mujeres en esta situación podrían decir que ellas tienen libertad de decidir qué hacer con su cuerpo y planes de vida. Si es así, ¿no es verdad que aquí hay un conflicto entre el derecho de la mujer a disponer de su cuerpo y planes de vida y el derecho del feto a vivir? (Cfr. Thomson, 2001: 187-207).

4) Si somos médicos y nos llega un caso de siameses donde tenemos que decir cuál salvar (porque solo podría ser salvado uno, de lo contrario ambos morirán). ¿A cuál elegiremos? (Cfr. Zucca Op.Cit.: 4).

5) Si un enfermo terminal está sufriendo en una manera extrema ¿tiene derecho a pedir que le inyecten una sustancia que precipite su muerte? ¿Cuál debería ser la actitud del médico y/o persona a la que le solicite esta intervención? Por otra parte, ¿Tiene derecho el Estado a oponerse a bloquear su solicitud? (Cfr. Zucca, 2007: 142-167).

6) ¿Debe un familiar con una enfermedad genética proporcionarme información sobre la misma, a fin de prevenirme de posibles enfermedades? No siempre hay respuesta clara a esta pregunta pues a veces hay un conflicto entre el valor de la privacidad que habilita al familiar a negarse y el valor de la solidaridad que lo habilita a acceder a mi pedido (Cfr. Luna y Rivera López, 2005: 14).

7) ¿Constituye la fibrosis quística detectada en un feto una razón apremiante para interrumpir el embarazo? Tampoco los éticos concuerdan en una única respuesta (Cfr. Ibid.:15).

8) Si tenemos tres pacientes graves en el mismo grado pero solo contamos con un órgano para trasplantar ¿de qué criterio echar mano para adjudicarlo?

¿Cómo se conectan estas situaciones de dilema de interés ético con el Derecho? En primer lugar es importante señalar que los dilemas son un problema filosófico difícil en el que tanto los éticos, como los filósofos del Derecho, trabajan sistemáticamente. Existe un interesante maridaje, además, entre ética y filosofía del Derecho en este caso puntual. Mientras

la ética ha trabajado preponderantemente en los problemas conceptuales y normativos que generan los dilemas, los filósofos del Derecho han hecho un gran aporte a la discusión de métodos para resolver conflictos; en particular al llamado método del "balance" o "ponderación" de valores, bienes, o derechos fundamentales.

En segundo lugar, hay que advertir que en el Derecho se presentan muchas veces conflictos que en realidad suponen algún tipo de dilema moral o jurídico. Esto es sobretodo nítido en el ámbito constitucional. Nuestras constituciones han incorporado un catálogo amplio y diverso de valores de estirpe moral para diseñar un núcleo de derechos fundamentales que deben ser protegidos. Este "pluralismo de valores" puede generar conflictos de diversos grados de dificultad donde a veces proteger un derecho fundamental implique sacrificar otro derecho igualmente respetable. En general, las situaciones de dilema revelan cierta "indeterminación" de nuestros materiales normativos; por lo tanto, no es extraño que se utilice alguna forma de "discreción judicial fuerte" para resolver esta clase de conflictos.

Aquellos que abogan por una mayor presencia de la ética en el Derecho, por ejemplo para guiar a la solución de casos, o para dar cuenta de cierta "moralidad" del Derecho, subestiman que la propia moral puede resultar una guía indeterminada bajo ciertos supuestos: por ejemplo bajo el supuesto de dilemas morales. Por otra parte, incorporar valores al Derecho, con diversas funciones, puede generar mayor indeterminación, la cual es un costo a pagar cada vez que queremos regular conductas a partir de ciertos contenidos evaluativos.

El objetivo de este trabajo consiste en mostrar que: i) la enseñanza de la ética puede canalizarse por medio de una reflexión filosófica sobre los conflictos morales, en particular los dilemas; ii) la vinculación entre la enseñanza de la ética y la enseñanza jurídica puede producir una combinación fecunda entre ética, filosofía jurídica y teoría constitucional. En este último ámbito también se pueden generar conflictos (entre derechos fundamentales) que asuman la forma de dilema y que requieran una reflexión sobre la naturaleza de estos conflictos y los límites del Derecho para resolverlos adecuadamente.

En la primera parte del trabajo se discutirá un concepto amplio de dilema que sirva de guía. En la segunda, se conceptualizarán dos tipos específicos de dilema. En la tercera, se planteará cuáles son los problemas o desafíos principales que estos casos ponen para el Derecho. En la última parte, se expondrán algunas de las "salidas" propuestas para los conflictos que revisten la forma de dilema. Se distinguirán dos grandes tipos de salidas: unas que involucran algún tipo de ponderación y otras que optan por recursos, como por ejemplo tirar la moneda. Previo a la discusión de estas diversas soluciones se ofrecerán algunas distinciones preliminares relevantes. Al final del trabajo se expondrán algunas conclusiones.

Un concepto amplio de dilema

Los dilemas, en tanto una clase de conflicto práctico, pueden plantearse entre alternativas diversas: valores, normas de conducta u obligaciones, principios muy generales, etcétera. A su vez, existen distintos modos de caracterizar la naturaleza de estas alternativas. Aquí simplemente se partirá de un concepto de dilema en términos de "obligaciones", que es un modo estándar de enfrentar la cuestión.

En un dilema una persona se enfrenta a dos obligaciones exigibles pero, sin embargo, incompatibles. Por ejemplo, en un famoso ejemplo, Sartre (Cfr. 2003: 21-22) nos cuenta de

aquel estudiante que enfrentaba dos obligaciones incompatibles: de un lado, la obligación de unirse a la resistencia nazi para pelear contra un agresor injusto que, además, había sido responsable de la muerte de su hermano. Del otro lado, la obligación de quedarse a cuidar a su madre que se encontraba muy angustiada y debilitada a causa de la muerte de uno de sus hijos durante la guerra. En este supuesto, como en la de otros dilemas, sucede que, dado que no resulta posible cumplir con estas dos obligaciones simultáneamente, (y la ordenación de las mismas en una secuencia de tiempo parece bloqueada), ocurrirá que cada vez que la persona decida acatar una de ambas obligaciones habrá producido algo negativo. Lo negativo consiste en que "haga lo que haga", esta persona habrá violado una obligación exigible (Cfr. Williams, 1993: 97-110). A esto es lo que puede llamársele "pérdida moral" o, más genéricamente, pérdida normativa.

Hay que subrayar que, cuando se analiza la obligación que ha sido dejada a un lado en términos más evaluativos, tales como considerar las razones que apoyan la existencia de esta obligación, esto es, por qué es valioso respetarla, surge la idea de que en los dilemas se produce un "mal inevitable". No hay camino en que el agente evite violar una obligación y en esto consiste el mal. Este "mal" se puede asociar con dos ideas complementarias: por una parte, que la persona al dejar una obligación exigible genera una situación de "pérdida moral" ya que algo "valioso" se ha "perdido" en el camino de decisión de la persona, y eso que se ha perdido no es otra cosa que la obligación no cumplida. Por otra parte está la idea de que la persona al decidir solo por *una* alternativa, entre *dos* que resultaban exigibles, irremediablemente ha "sacrificado" algo valioso. Lo "valioso" puede vincularse a dos aspectos, uno de los cuales ha sido ya mencionado. Por un lado, la persona no ha tenido más remedio que desconsiderar las razones que

apoyan el valor de respetar la obligación dejada a un lado; por otro lado, esta decisión puede generar consecuencias "indeseables", por ejemplo, que las obligaciones dejadas a un lado pierdan fuerza social, que se susciten situaciones de violencia de parte de aquellos miembros de una sociedad que creen que la obligación dejada a un lado debió respetarse, que se produzcan desacuerdos y problemas de comunicación difícilmente superables por vías razonables, etcétera.

Cuando los dilemas se examinan a partir de la entidad del "mal" que ha sido imposible evitar, del tipo se sacrificio que se ha producido y, desde luego, cuando se evalúa el grado de *seriedad o importancia* de la cuestión sustancial involucrada en el dilema (la vida, la libertad, etcétera) suele hablarse de *conflictos trágicos* (Cfr. Lariguet, 2008). Se supone que los dilemas que cabe calificar de "trágicos" por el tipo de sacrificio involucrado, así como por el tipo de bien afectado o perdido, son la clase más dramática de conflicto. Son los más "dramáticos" tanto por lo que está en juego, cuanto porque parecen ser los más difíciles de resolver en formas que la racionalidad humana consideraría ordinariamente aceptables.

Ahora bien, aunque es verdad que se ha planteado un concepto de dilema en términos de "obligaciones", no existe ningún obstáculo conceptual para reconstruir muchos dilemas en términos de conflictos más complejos que involucren por ejemplo lo que en sociedades estructuradas sobre la base de constituciones políticas llamamos "derechos". Es más: no resulta muy problemático advertir que estos conflictos de "derechos", que pueden presuponer una situación de dilema, pueden examinarse también desde el punto de vista de las obligaciones subyacentes que se interfieren y excluyen mutuamente. Todavía más: puede haber un dilema que no exija que haya *dos derechos* en conflicto sino que el conflicto puede surgir del ejercicio incompatible de *un mismo derecho.*

Algunos ejemplos pueden clarificar estas observaciones. Comencemos con el conflicto surgido a raíz de *un mismo derecho*. Supóngase que en un mismo día, en la misma calle, dos grupos ideológicamente divergentes, uno *pro* nazi y el otro *anti* nazi, deciden manifestarse (Cfr. Zucca, 2007: 54). Ambos reivindican el ejercicio de *un* mismo derecho (a expresarse o manifestar libremente sus ideas). Sin embargo, las ideologías en las que respaldan este ejercicio son incompatibles y pretenden ejercitarlas en el mismo día, hora y lugar. Desde el punto de vista ya no del derecho involucrado sino de las obligaciones subyacentes, ambas partes tienen, a su vez, el deber de "no interferir" –o de *respetar*– el ejercicio del derecho de la otra parte.

Otras veces, el conflicto puede surgir del choque de *dos derechos* igualmente atendibles. Aunque diversos casos hacen patente esta posibilidad, meditemos en dos ejemplos de situaciones que a diario podemos apreciar. El primer ejemplo es el del derecho a manifestar disconformidad por salarios bajos o por situaciones de desocupación laboral mediante el corte de calles públicas. En estos casos se alegan derechos a manifestarse libremente, a expresar las ideas, a reclamar trabajo, salarios dignos o simplemente a llamar la atención sobre una situación de pobreza extrema o desempleo. Esta es "una" parte del conflicto. La "otra" parte está constituida por los ciudadanos, generalmente no incluidos en estas situaciones de déficit laboral o pobreza, que reclaman por el derecho a transitar libremente por esas calles. La invocación del derecho a transitar libremente no suele presentarse de manera aislada. Esta otra parte sostiene que ese derecho es un medio para cumplir con *otros derechos* no menos relevantes: el derecho a ir a los lugares de trabajo, el derecho de llevar nuestros hijos a la escuela, etcétera. El conflicto se sustenta entre *dos derechos*, o "grupos" de derechos y, también, entre los deberes de no interferir o respetar el ejercicio del derecho de la contra parte

(Cfr. Lariguet, Op. Cit.). Un segundo ejemplo de choque entre dos derechos podría verse en el supuesto en que una de las partes invoca el derecho a la privacidad o intimidad y la otra un derecho a publicar información. Así, podría ser el caso que una pareja de actores famosos prohibiera la publicidad, por ejemplo la televisación de su boda, mientras que un periodista sostuviera que él tiene derecho a publicitar la boda mediante la televisación u otro tipo de medio de información[1]. Ambos son derechos que generan deberes u obligaciones de no interferencia o respeto. Ambos se encuentran en colisión y se repelen mutuamente.

Las preguntas básicas que deben afrontarse, una vez que se inspeccionan estos ejemplos, son dos: i) ¿pueden resolverse estas situaciones de un modo que nos parezca racional o razonablemente aceptable a la mayoría de un grupo de gente reflexiva?; ii) en caso de que pudieran ser resueltos, ¿cuáles serían las estrategias de solución que estaríamos dispuestos a considerar seriamente como aceptables? En gran medida la respuesta a estas preguntas encierra toda la clave sobre los dilemas por lo que conviene ir con cuidado y sin prisa.

Lo que parece aconsejable hacer ahora, antes de precipitarse en una respuesta breve a las dos complejas preguntas formuladas, es detenernos en algunos de los tipos más destacables de dilema. De este modo estaremos más cerca de meditar sobre el sentido de las preguntas efectuadas.

Dos tipos de dilema: inconmensurabilidad y empate

Como he señalado, en los dilemas se encuentra presupuesta de manera muy general la idea de un "conflicto" de alternativas. En forma generalizada, se admite que este conflicto pre-

1 El caso es el de Douglas and Zeta Jones vs Hello! Véase Zucca, 2007: 4.

supone acciones incompatibles que ubican a la persona frente a una encerrona.

Esta caracterización no logra mostrar si existe alguna *diferencia específica* entre los dilemas y otros conflictos prácticos más generales. Los dilemas son conflictos prácticos muy problemáticos por razones diferentes, especialmente dos: o bien porque se advierten las dosis de sacrificio y pérdida involucrados en ellos, o bien porque se considera, con relativa independencia de esto, que las alternativas del conflicto pueden resultar "inconmensurables" o mantener un "empate". Ante todo hay que indicar que, de modo semejante a como existen diversas teorías morales, jurídicas y políticas amigas y enemigas de los dilemas, también existen teorías así en el ámbito de la inconmensurabilidad o del empate de valores y otras alternativas de corte práctico.

Inconmensurabilidad

Los "dilemas de inconmensurabilidad" suponen que las dos alternativas en juego no pueden ser *comparadas*[2]. Ello significa que, de dos alternativas A y B, ninguna es "mejor" o "peor" que la otra; tampoco "valen lo mismo". Vale la pena tener en cuenta que las alternativas en conflicto pueden pertenecer a *un mismo ámbito* o a *distintos ámbitos*[3].

Un ejemplo, normalmente discutido en la teoría política, cuanto en la teoría constitucional, es el que podría basarse en un choque entre una alternativa (A), de tipo liberal, deferente con el valor de la autonomía de los individuos, y una alternativa (B), de tipo "comunitarista", deferente con ciertas prácticas sociales reñidas con la autonomía del individuo, en tanto se trataría de prácticas que supondrían la trasferencia de un derecho "de la comunidad" a decidir sobre el modo en que tienen que llevar su vida los individuos. En sociedades pluralistas y complejas, constituidas por grupos culturales y étnicos diferentes, estos conflictos son posibles[4].

En la literatura filosófica disponible, suele distinguirse entre diferentes enfoques sobre la inconmensurabilidad. Así, por ejemplo, se habla de una:

a) Inconmensurabilidad "ontológica" distinguida de una "epistemológica". La diferencia es que mientras en la ontológica el problema radica en la estructura misma de las alternativas planteadas, con independencia del conocimiento que tenga la persona acerca del modo en que estas alternativas se constituyen e integran, en la inconmensurabilidad epistemológica se adjudica al déficit cognitivo de una persona la imposibilidad de comparar las alternativas. La distinción tiene una consecuencia práctica que suele alegarse: mientras una inconmensurabilidad ontológica parece entrañar una situación no resoluble, una epistemológica podría resolverse en condiciones ideales: que la persona hiciera un "esfuerzo cognitivo" consistente en identificar todos los hechos relevantes y ordenar en forma adecuada todas las razones pertinentes a fin de llegar a una decisión fundada racionalmente (Cfr. Lariguet, 2008: Capítulos 1 y 3).

b) Inconmensurabilidad "cardinal" distinguida de una "ordinal". La diferencia es que en la cardinal el problema radica en no poder ordenar "cuantitativamente" el conflic-

2 Para un análisis general de la cuestión véase Chang, 1997.

3 Por ejemplo, el conflicto entre una alternativa liberal y una alternativa comunitarista puede darse en el ámbito de un mismo ordenamiento constitucional. Otras veces el conflicto puede darse entre distintos ámbitos: por ejemplo entre el derecho y la moral tal como sucede en el famoso conflicto, relatado por Sófocles, que enfrentó a Antígona con Creón. Mientras Antígona defiende un derecho moral a enterrar a su hermano, Creón defiende un derecho legal del Estado a rehusar ese presunto derecho.

4 Un análisis de estas cuestiones puede encontrarse en Dieterlen, 2000: 165. También en Lariguet, 2008, se analizan casos judiciales que reflejan conflictos de esta clase.

to asignando magnitudes a las alternativas. Por ejemplo: diciendo que la alternativa A "pesa" 3,4 por ciento más que la alternativa B. En la inconmensurabilidad ordinal el problema es que no se puede ordenar "cualitativamente" el conflicto de alternativas identificando (o "proyectando") propiedades de "importancia" o "fuerza" moral, jurídica o política, según el caso, a una alternativa sobre otra. Mientras el utilitarismo político suele operar con un concepto de conmensurabilidad cardinal, otras teorías políticas, por ejemplo la que concibe a los derechos como "intereses", apela a ordenamientos cualitativos de las alternativas en conflicto. En suma: en la cardinal se apela a magnitudes o cantidades mientras que en la ordinal a propiedades o cualidades que son producto de evaluaciones o valoraciones especiales (Cfr. Ibid).

c) Inconmensurabilidad "fuerte" distinguida de una "débil". La diferencia es que, mientras en la fuerte se aduce que el conflicto es de tal entidad que no es posible ordenamiento alguno, ni cardinal ni ordinal, en la "débil" sería posible ordenar el conflicto merced a la articulación de una buena teoría normativa (Cfr. Waldron, 1994: 816). La inconmensurabilidad fuerte tiene efectos disruptivos: la persona se encuentra paralizada y en una situación agónica. En la inconmensurabilidad débil, en cambio, echando mano de una buena teoría normativa sería posible, a la postre, resolver el conflicto. Puede notarse que, en algún sentido, la dicotomía inconmensurabilidad fuerte y débil es semejante a la dicotomía inconmensurabilidad ontológica y epistemológica. En cualquier caso, no está de más señalar que aquellos que realizan este tipo de distinción a veces se comprometen a *algo más*. Por ejemplo, a señalar que, mientras la inconmensurabilidad fuerte es rara o imposible, la inconmensurabilidad débil no es rara, es frecuente y posible. En el fondo de esta posición, ocurre que el desafío de los dilemas que asumen la estructura de la inconmensurabilidad, no es compulsivo porque, a fin de cuentas, sería posible articular una buena teoría que ayude a resolver el conflicto. Se pueden convocar dos ejemplos de teorías de este estilo. En primer lugar, cierta teoría que enfoca los derechos como generadores de deberes que es posible ordenar en caso de conflicto. La idea es que es factible un ordenamiento "interno" de los deberes mediante un juicio evaluativo que permita distinguir qué deberes son centrales y cuáles son subordinados[5]. Así, en casos de conflictos de derechos como los que se han proporcionado, no habría supuestos trágicos pues, en última instancia, sería posible ordenar internamente los deberes –que surgen de estos derechos– en una forma aceptable. En segundo lugar, se puede citar otra teoría según la cual en todo problema práctico, no importa cuán difícil o trágico *sea* o *parezca*, siempre hay una respuesta correcta basada en la articulación de la *mejor* moralidad política profunda subyacente[6] al ordenamiento constitucional de esos derechos.

Estas teorías se basan en ideas controvertibles como las de "ordenamiento interno cualitativo de deberes en conflicto" o de "única respuesta correcta". Se trata de teorías que no han probado resolver en forma efectiva y clara supuestos de conflictos dilemáticos[7]. Más bien, lo que hacen es formular

5 Esta es la posición de Jeremy Waldron, 1993: 203.

6 Una posición reciente sobre estos temas se encuentra en Dworkin, 2001, 2014. Otras versiones sobre la posibilidad de encontrar respuestas correctas en supuestos de conflicto se encuentran en posiciones más deferentes con salidas de tipo "aristotélico". Por ejemplo, la idea según la cual es posible dar con la "norma adecuada", atendiendo a las "particularidades" del caso (Cfr. Günther, 1993). En una versión ligeramente distinta, Pérez de la Fuente, 2007. El problema con la versión de Pérez de la Fuente es que, sin argumentos explícitos, defiende que en supuestos de inconmensurabilidad fuerte es posible resolver el conflicto usando la *phronesis o prudencia aristotélica*. Para una crítica puntual a la propuesta de Günther, véase Martínez Zorrilla, 2007: 68.

7 Por ejemplo, el ordenamiento "cualitativo" de deberes se asemeja mucho a la posibilidad de comparación en sentido cualitativo a la que se ha hecho referen-

ideales regulativos a los que tendríamos que acercarnos cuando nos enfrentamos a situaciones dramáticas de dilema. Pero estos ideales no pueden oscurecer el hecho de que los dilemas y, en especial los de carácter trágico, se encuentran lejos de los ideales mencionados. Para dar fe a este argumento, tengamos en mente los dos ejemplos que han sido suministrados anteriormente. Asumiendo que en los dos ejemplos ofrecidos las alternativas A y B se reconstruyan como inconmensurables, las consecuencias –no captadas por las teorías normativas mencionadas– son dos: la primera, que a la persona u órgano que tenga que decidir le resultará muy costoso tomar una decisión debido a la situación de profunda "duda" que el dilema puede generar; la segunda, es que su decisión difícilmente pueda estar *justificada en forma racional.* "Justificar racionalmente" una decisión en estos casos quiere decir que la persona necesita del prerrequisito de la "comparabilidad" de alternativas a fin de poder tomar una decisión fundada.

Empate

Los "dilemas de empate" suponen que las alternativas en juego, A y B, mantienen una "equivalencia" o "simetría". Estos términos explican que a estos dilemas también pueda llamárselos de "equivalencia" o "simetría". La simetría se puede ver

cia en el texto. El problema con estos juicios cualitativos sigue siendo el de la "objetividad". Si son objetivos en qué tipo de fuentes se basan. Otra alternativa podría ser la conmensurabilidad "cardinal" por la que abogan los utilitaristas tradicionales. Sin embargo, si el conflicto fuese entre "derechos individuales y objetivos colectivos", por ejemplo entre el derecho individual a la privacidad y el objetivo colectivo de la seguridad nacional, que habilitase a infiltrarse en nuestras comunicaciones telefónicas o electrónicas personales, no todo teórico político liberal aceptaría resolver la colisión en términos de conmensurabilidad cardinal, la cual podría claramente estar a favor de dar prioridad a objetivos colectivos como el de la seguridad nacional. En términos similares, existe un análisis de este caso en Zucca, 2007: xiii.

en distintos niveles: como simetría de "fuerza", "peso" o "importancia", etcétera.

De manera similar a las consecuencias señaladas con relación a los dilemas de inconmensurabilidad, en los dilemas de empate, dado que ninguna alternativa supera a la otra, se crea un problema acerca de cuál opción cabe elegir y si cabe hacer tal cosa en forma justificada.

Una conocida solución propugna que en estos casos la persona se ubica en una llamada "zona de indiferencia". Dicho de manera simple, esto significa que a la persona "le da lo mismo" elegir A que elegir B. Sin embargo, esta "solución" no es tan simple de aplicar a estos dilemas. En realidad, la idea de empate presupone que ambas alternativas compiten en la misma fuerza y exigibilidad. Cuando estos dilemas enfrentan a diversos individuos o grupos es claro que, desde el punto de vista político, o desde el punto de vista de la decisión que tenga que adoptar un juez en un conflicto así, no cabe decir que "da lo mismo" elegir A que elegir B.

En conflictos que suponen el choque entre dos visiones esenciales o constitutivas de un ordenamiento jurídico y social, nadie, o casi nadie, aceptaría un argumento según el cual "da lo mismo" A que B. Pues no da lo mismo, en el conflicto del aborto, decidir si admitir la interrupción de la vida del feto dentro de los tres primeros meses que no hacerlo o no da lo mismo, tomar partido por cualquiera de las alternativas en un conflicto acerca de si los particulares pueden portar armas o si el Estado debe tener el monopolio de las mismas.

En muchos de nuestros diseños políticos, nuestras constituciones se encuentran "indeterminadas" en estas situaciones de dilema. Ello porque o bien las constituciones no dan una respuesta o bien porque dan varias en competencia. En este último sentido, no es raro encontrar argumentos constitucionales a favor de una y la otra posición. El problema

con esto, sin embargo, es que la decisión debe ser "singular" y "unitaria" o "internamente coherente". Desgraciadamente, en general, el producto de la decisión consistirá en "sacrificar" una de las posiciones en detrimento de la otra. La consecuencia será que *una de las partes* no se sentirá conforme y se quejará de diversas maneras que, incluso, pueden llegar a la violencia en alguna de sus formas.

Hay diversos ejemplos de empate. Uno conspicuo es el de las *Euménides,* casualmente una obra antigua que relata la institución del primer tribunal judicial. En este relato se muestra la existencia de un empate técnico entre la posición de aquellos que entienden que hay que castigar a Orestes por la muerte de Clitemnestra, respecto de la posición de aquellos que sostienen que hay que absolverlo. Con argumentos seductores, Apolo convence a Palas Atenea (la institutriz del tribunal) para que "desempate" de un modo que favorezca a Orestes. En el caso de un ámbito como el del Derecho, pese a que autores como Ronald Dworkin sostienen que los empates son "situaciones raras", pues cabe apelar a reglas tácitas de desempate que formarían parte del Derecho[8], no resulta imposible una situación como la siguiente: que un tribunal colegiado se quede sin un miembro que permita el desempate y no exista un voto calificado, o algo por el estilo, que permita al tribunal, ahora de conformación par, desempatar en casos de simetría.

¿Cuáles son los problemas en juego?

Páginas atrás se dejaron planteadas dos preguntas que parecen estar en el corazón de las consideraciones realizadas hasta

8 Esta es la posición de Ronald Dworkin. Para un análisis de la misma, véase Lariguet, 2006: 205-222.

ahora. Brevemente, las preguntas eran dos: ¿es posible resolver racional o razonablemente estos conflictos? ¿Cuál sería el modo de hacerlo? Parte de la respuesta a esta pregunta ha sido considerada en la sección anterior. Si nos tomamos en serio la posibilidad de dilemas en algunos de los tipos indicados, las dificultades en resolverlos racionalmente son crecientes.

Los dilemas revelan dos tipos de dificultades que es necesario discernir. Es muy importante destacar que las dos dificultades que vamos a señalar pueden analizarse con *relativa independencia,* pues cada una de ellas responde a una *concepción* diferente acerca de cuál es el *desafío* que los dilemas provocan en el ámbito de la *racionalidad* humana. En nuestra posición, ambas concepciones son *complementarias* en la *defensa* de la realidad de los dilemas. Esta es una defensa que intenta ser *sensible* al desafío que el fenómeno de los dilemas genera; por este motivo, si hubiese argumentos que desestimasen una concepción (por ejemplo la que hace pie en problemas asociados a la inconmensurabilidad), quedaría incólume la otra concepción que diría: aún si se desterrase, por ejemplo, una hipótesis de inconmensurabilidad entre alternativas, ello *no borraría* la posibilidad de mostrar que hay igualmente un *dilema.* Pues ahora lo que se articularía sería la comprensión de la situación del conflicto en términos de lo que se está *sacrificando y perdiendo.* Para abreviar se presenta a continuación una síntesis de las dos concepciones.

Según la primera concepción, la dificultad es que en las diversas situaciones de dilema, los diferentes problemas vinculados a supuestos de inconmensurabilidad o empate, suscitan "indeterminación" en nuestros criterios de solución a problemas prácticos[9]. En otros términos, dichas situaciones ponen de manifiesto una "indeterminación" en los "criterios" para determinar cuál alternativa del dilema

9 Sobre esta perspectiva véase Martínez Zorrilla, 2007: Capítulo 4.

se debe privilegiar. La indeterminación puede obedecer a que: i) no hay criterios de resolución tales como escalas de ordenación del conflicto, procedimientos objetivos de ponderación tales que permitan establecer cuál es la alternativa de mayor peso, etcétera; ii) hay diversos criterios en pugna y no existe un meta criterio neutral que permita resolver el diferendo; iii) hay criterios pero resultan vagos en su aplicación al caso concreto del conflicto.

Según la segunda concepción, la dificultad de los dilemas no requiere necesariamente un compromiso con la inconmensurabilidad, aunque bien puede combinarse con dicha idea. El núcleo de la segunda concepción consiste en destacar que en la mayoría de las situaciones de dilema, si no en todas, algo valioso se "sacrifica"[10]. Esta dificultad es especialmente perturbadora porque, incluso si se removiera la primera dificultad (la de la indeterminación), lo que la segunda dificultad establecería es que, no importa lo que la persona que decida haga, pues algo se habrá sacrificado. En otras palabras, puede que haya criterios, escalas o procedimientos determinados y unívocos para resolver estos conflictos, pero no debería perderse de vista que se ha sacrificado algo valioso[11]. Cuando el conflicto es entre dos partes, una de ellas será ofendida. No se sentirá respetada. Percibirá que su "voz", su perspectiva del conflicto, tan válida como la otra, fue desatendida en la solución. Es verdad que existen diversas alternativas para escapar a esta sensación de incomodidad profunda que genera la idea del sacrificio que acarrean los dilemas. Una de ellas sostendría que, en lo posible, se escoja el "mal menor".

10 Esta posición es defendida por Lariguet, 2008.

11 Naturalmente, el sacrificio puede tener distinta índole: estar más o menos justificado, ser de entidad graduable o no, etcétera. Para una distinción con cierto detalle sobre tipos de sacrificio, ver Lariguet, Op. Cit.: Capítulo 3.

La otra sostendría que un *ideal exquisito* sería intentar hacer "converger" o "conciliar" los intereses subyacentes de *ambas* alternativas en pugna.

Desafortunadamente, el mundo no es tan simple a veces. Ambas alternativas son problemáticas. No siempre es tan sencillo graduar el mal y determinar cuál es el menor. Además, puede haber una disputa de las partes en conflicto acerca de "cuál" es realmente el "mal menor". Y si no, para muestra sobra un botón: pensemos en los cruentos conflictos sobre el aborto. Mientras un liberal moderado pensaría que el mal menor es abortar durante los tres primeros meses de embarazo, un católico *estándar* consideraría a eso un mal "mayor" horrendo que hay que evitar a toda costa.

En el caso de la "conciliación" o "convergencia" se trata de algo así como un "noble sueño". Por ejemplo, en el caso del conflicto entre el derecho a cortar calles y el derecho a transitar, ¿cómo lograr una vía media que satisfaga a ambas partes por igual? Si una salida convergente consistiera en decir que los huelguistas corten las calles a las tres de la mañana cuando nadie pasa, ¿considerarían ellos que la esencia del ejercicio eficaz de su derecho ha sido captada adecuadamente[12]?

Alternativas de "solución" de los dilemas. Algunas distinciones convenientes para el análisis de las soluciones a los dilemas

Antes de explicar cuáles son algunas de las alternativas de "solución" de dilemas que se han urdido en la literatura ética y iusfilosófica, es necesario hacer algunas distinciones preliminares.

12 Para un ejemplo judicial real, semejante a este, véase Lariguet, Op. Cit.: Capítulo 4.

Primera distinción: En primer lugar, resulta clarificador distinguir hipótesis donde los dilemas tienen que ser resueltos por "agentes morales simples" de los dilemas que tienen que ser resueltos por "agentes morales cualificados institucionalmente", por ejemplo, por una institución como la del Derecho. Por "agente moral simple" entendemos cualquier persona que enfrente situaciones de dilema; por "agente moral cualificado institucionalmente" entendemos una persona que decide sobre el trasfondo de un contexto institucional que le impone constreñimientos especiales tanto al contenido, cuanto a la forma de su decisión. Este es el caso de los jueces de cualquier sistema jurídico. Cuando ellos tienen que resolver cualquier situación planteada –sea ésta dilemática o no– se apoyan en un trasfondo de constreñimientos: i) **sustanciales**: valores, principios, reglas a considerar; ii) **procedimentales**: no vale cualquier procedimiento de solución, por ejemplo tirar *sin más* la moneda para decidir qué hacer y iii) **de razonamiento jurídico**: no cualquier argumento es considerado plausible en el ámbito del Derecho (Cfr. Lariguet, 2007: 51-78).

Respecto de este último constreñimiento, es común que los juristas conciban que la argumentación jurídica constituye una red compleja de supuestos y valores aptos para evaluar argumentos de *procedencia no jurídica*. Así, por ejemplo, si para solucionar un dilema, un juez o las partes mismas, apelasen a una argumentación basada en una ética de las virtudes o en una ética del cuidado, más deferentes con la captación de las peculiaridades del caso que con la aplicación de reglas o principios de forma universal, este argumento solo sería admitido luego de ser sometido a un escrutinio de coherencia con una práctica de argumentación jurídica establecida. Desde este punto de vista, un argumento que un jurista podría dar en contra de una argumentación más casuística como la que podría apoyarse en una ética de las

virtudes o en una del cuidado, es que tal argumento no se ajustaría bien a consideraciones basadas en la previsibilidad de futuras decisiones ("seguridad jurídica"), consideraciones de igualdad formal ante la ley, etcétera. Ello porque, se diría, estas éticas, del cuidado, de las virtudes, son más bien "particularistas", pues miran la solución para "ese" caso, sin preocuparse por generalizar dicha solución, a futuro, en la aplicación a casos "semejantes". Sin embargo, los juristas también podrían militar en contra de la estrategia anterior: bien podrían admitir argumentos basados en consideraciones éticas como las mencionadas, apuntando a que de este modo o bien se haría justicia o bien se evitaría una injusticia.

Finalmente, el problema es que el jurista descubrirá que no siempre su propia red de "argumentos jurídicos" puede funcionar tan coherentemente como desearía. Antes, entonces, de ser juez de otros argumentos, es esta red la que debería ser enjuiciada en sus credenciales de coherencia. Ello porque los propios componentes de esa red, argumentos jurídicos basados en formas y contenidos valorativos, podrían ser vistos como formando una red "pluralista" de elementos en tensión que, por consiguiente, no siempre resultarán coherentes. Por ejemplo: a veces, ser deferente a la aplicación de reglas, maximiza cierta idea estándar de la legalidad jurídica, pero esta misma aplicación podría resultar incompatible con otros argumentos jurídicos tendientes a maximizar valores sustantivos incompatibles con la legalidad, entendida en términos tradicionales[13]; por ejemplo, echando mano de argumentos

13 Como aplicación de reglas anteriores a un caso. Aplicación, por tanto, previsible. Precisamente esto se pone en duda en la discusión filosófico jurídica contemporánea cuando se señala que frente a ciertas hipótesis de indeterminación, esta idea de la legalidad, como predeterminada para todos los casos, no funciona. Resulta usual reconocer, como ciertos filósofos del derecho llamados "positivistas jurídicos" lo hacen, que en estos casos no se aplican reglas sino que

morales particularistas[14]; argumentos asumidos por las partes como un instrumento idóneo para evitar injusticias. El problema que estamos presentando no es otro que el que hemos denominado como "conflicto trágico". Sea lo que fuere que se hiciera o argumentara, parece que la invocación de las partes o la del juez, no excluiría la violación de algún valor o argumento considerado esencial para el caso.

Los constreñimientos a los que se ha hecho referencia, que experimenta un juez *qua agente cualificado institucionalmente*, reposan genéricamente en la pretensión de autoridad del Derecho y hay situaciones de dilema que precisamente ponen en entredicho esta autoridad: casos donde los jueces enfrentan la disyuntiva de aplicar la legalidad jurídica, deferente con la autoridad que pretende tener el Derecho, o hacer justicia en un sentido moral incompatible con las soluciones suministradas por el mismo. Un ejemplo clásico son las discrepancias internas que puede experimentar un juez al momento de aplicar la pena de muerte cuando esta goza de estatus legal.

se ejerce discrecionalidad más o menos fuerte para construir la regla aplicable al "nuevo" caso.

14 Se le denomina "particularista" por su idea de que no se aplican deductivamente reglas universales a casos particulares sino que el proceso pasa por buscar "la" norma para "ese" caso. Hay diversas versiones de este particularismo y existen discusiones muy sofisticadas sobre este punto (al respecto, véase compilación de Hooker y Little, 2000). Lo que sí vale la pena hacer notar es que el particularismo no es necesariamente "moral". Puede presentarse una discusión sobre un posible "particularismo jurídico"; claramente, cuando los jueces dejan de aplicar ciertas reglas o principios a un caso que "parece" semejante a los anteriores. Precisamente, en la jurisprudencia conviven dos ideales en tensión: seguir los precedentes y adaptar el derecho a nuevos casos mediante la creación de nuevas reglas o principios. Normalmente, ejercitar este dinamismo, consistente en crear nuevas reglas para hipótesis inéditas, requiere de parte del juez un esfuerzo de argumentación adicional que, entre otras cosas, muestre que este nuevo caso *lo es*, por distinguirse de otros en propiedades relevantes que hay que tener en cuenta.

En suma, la distinción de agentes que hemos practicado es importante a la hora de evaluar la plausibilidad de una solución a los dilemas. Los dos tipos de agentes, ya mencionados, deben solucionar dilemas bajo contextos discernibles.

Segunda distinción: En segundo lugar, resulta útil distinguir dos contextos diferentes en torno a los dilemas. Uno es el contexto de "formación", "génesis" o "surgimiento" de los dilemas y otro distinto el contexto habitual de solución de muchos de los dilemas que hemos presentado: el contexto del Derecho. En el Derecho, normalmente, aunque no exclusivamente, son los jueces los que tienen a cargo resolver conflictos, típicamente entre derechos fundamentales, que pueden presuponer algún tipo de dilema de los que hemos discutido. Desde el punto de vista del juez que tiene que decidir el caso, se encuentra muy difundida la actitud de descuidar los aspectos que se vinculan con los contextos de formación de ciertos dilemas *qua* conflictos sociales. El juez, más bien, se centra en el problema de dar con una "justificación" de su solución al conflicto, considerando preponderantemente elementos normativos del propio sistema jurídico. Una rápida visión diría que esto no es malo en sí. No obstante, a continuación habría que señalar que esto a veces supone un *silenciamiento* de aquellas perspectivas o voces acerca de ese conflicto que quedaron atrapadas en respectivo su contexto social de formación, pero que no fueron recogidas por los elementos normativos (reglas, principios, etcétera) del sistema jurídico que dicho juez toma como base para su decisión (Cfr. Lariguet, Op. Cit.). Pero decimos decisión "justificada". ¿Justificada en qué? Los dilemas, como hemos visto, cuestionan la posibilidad de una justificación. El Derecho no es ajeno al problema. Si los dilemas explicitan, por ejemplo, un problema de indeterminación del sistema jurídico (en alguno de los sentidos ya distinguidos antes) ¿cómo aseverar que el juez "justifica" su decisión? ¿La

justifica en el Derecho? Una respuesta afirmativa resulta problemática porque, como se ha remarcado, se parte de admitir que los dilemas potencian la incapacidad del Derecho para guiar a una solución aceptable. Pero esta observación requiere de matices y por eso ahora vamos a ocuparnos de algunas propuestas de solución de los dilemas.

Diversas propuestas de solución a los dilemas

Mi idea es que los dilemas son una forma de "conflicto". Pero no todo conflicto es un dilema. Antes de presentar el problema de la solución a los dilemas recordemos la distinción entre dos tipos de conflictos. A uno lo llamamos "simple" para indicar que no expresa un dilema. Al otro, simplemente, lo llamamos "dilema".

Los dilemas se pueden analizar a partir de la idea de antinomia pero esto no agota su conceptualización. Como se ha destacado antes, en los dilemas hay "sacrificio" y "pérdida". Esto no se verifica en los conflictos simples.

La distinción es muy importante por el siguiente motivo: cuando se encuentran en conflicto dos alternativas basadas en "valores" o "principios muy generales", tal como ocurre paradigmáticamente con los "conflictos constitucionales entre derechos fundamentales", suele hablarse de un método de solución emblemático: la "ponderación" o el "balance".

El problema de esta forma de hablar es doble, en primer lugar, que al hablarse de ponderación de los conflictos constitucionales, se deja de lado la distinción entre dos tipos diferentes de conflicto que hemos efectuado: una, donde el conflicto es simple, y otra, donde es un dilema. Dado que se aplica el mismo método pareciera que se trata del mismo tipo de conflicto. Esto es falso, como habremos de ver. En

segundo lugar, "ponderación" es una palabra que significa muchas cosas distintas (Cfr. Zucca, 2007: 87).Por ejemplo, no tiene el mismo significado la ponderación de alternativas en un conflicto simple que la ponderación de alternativas en un dilema. Enfoquémonos en la ponderación como una solución típicamente invocada para resolver situaciones de conflicto y dilema.

Aunque una ponderación puede ser –y de hecho es– llevada a cabo por cualquier persona en situaciones de elección de alternativas diversas, aquí, al hablar de ponderación, se tendrá en mente principalmente a los jueces de un sistema jurídico. Cuando las partes de un conflicto aceptan que el Derecho puede ser el medio para la solución de su contienda, intervienen por lo general los jueces. De varias posibles, a continuación se distinguen dos ideas: la ponderación en la posición compatibilista y la ponderación en la posición deferente a los dilemas. Vale la pena aclarar que lo que consideraré como la ponderación en la concepción compatibilista pudiera parecer una contradicción en los términos. Como se verá, esta concepción rechaza la ponderación como un instrumento de resolución aceptable; pero, *va más allá*: rechaza la posibilidad de los conflictos mismos. Sin embargo, voy a mostrar que este doble rechazo (a la ponderación y los conflictos) disfraza la existencia de un mecanismo de ponderación que pretende actuar, al menos *prima facie*, en lo que denominamos conflictos simples.

La ponderación en la posición compatibilista

Es muy común entre los teóricos constitucionales sostener diversos argumentos deferentes con una posición "no conflictualista" o "compatibilista"[15]. Según esta posición, nuestros va-

15 Para un examen detallado de las tesis compatibilistas y de las críticas que se le dirigen, véase Martínez Zorrilla, 2007: 63-68; 183-202.

lores, principios y derechos fundamentales son compatibles o, lo que es equivalente, coherentes. No es extraño, por lo tanto, que condenen a la anatema al método de la ponderación. De acuerdo con esta posición, tras la idea de ponderación, lo que se encubriría sería el escamoteo *judicial* del orden de valores y principios, decidido políticamente por nuestros legisladores cuando sancionaron una Constitución. Entonces, cuando se trata de "conflictos", estos no son más que "aparentes"; el solo hecho de plantearlos sería una manera de introducir cambios en el orden políticamente establecido por los legisladores.

El compatibilismo arguye que, para deshacer *conflictos aparentes,* hay que articular una interpretación "armonizadora" (o "unificadora", "integradora", "coherentista", etcétera) de nuestra Constitución. Así, de acuerdo a este tipo de interpretación, son conflictos aparentes, situaciones del siguiente estilo:

a) Cuando se habla de colisión entre el "derecho al honor" y la "libertad de expresión" no hay tal cosa cuando se trata de una "expresión insultante", la cual no está amparada por la libertad de expresión.

b) Cuando se habla de colisión entre "libertad religiosa" y "orden público" no hay tal cosa cuando se trata de una manifestación nudista que no queda amparada en la libertad religiosa, en cuanto "exteriorización" de su culto, sino que dicha manifestación está amparada en el marco de un ejercicio interno de tal culto.

c) Cuando se habla de colisión entre el "derecho de huelga" y el "derecho de los demás a trabajar" no hay tal cosa cuando se trata del supuesto de una huelga realizada por un sindicato en su propio lugar de trabajo, durante las horas de realización del mismo. Ello es así por cuanto no se está ejerciendo un derecho de huelga que incluya el derecho a disponer de ese espacio y en esos horarios, etcétera.

Los ejemplos citados, y otros tantos que podrían ofrecerse, no muestran el éxito de la posición compatibilista.

En primer lugar, hablar de una interpretación "armonizadora" presupone lo que se niega de plano: que haya conflicto. La interpretación en cuestión viene a corregir una situación de conflicto, identificada en una primera interpretación literal de los enunciados constitucionales. En segundo lugar, es falso que no se esté ejercitando la "ponderación", en alguno de sus sentidos, tal como reclama esta posición. Adviértase que el producto de esta ponderación soterrada, tiene la siguiente forma verbal: "no hay conflicto *cuando se trata...*". Lo que se está diciendo es que, "bajo la condición x" no hay conflicto. Bajo esta forma verbal se oculta una idea central en la polifacética idea de ponderación. Ponderar, básicamente, significa establecer una "preferencia condicionada" entre alternativas. Si hay un conflicto entre la alternativa A y la alternativa B, el resultado de la ponderación consistirá, por ejemplo, en afirmar que A es mejor que B, o que A "precede" a B *bajo cierta/s condición/es.* Justamente eso es lo que se hace aquí para descartar que haya conflicto[16]. Lo que se quiere hacer creer en estas posiciones es que no hay conflicto sino que en realidad hay un ejercicio "inadecuado" de uno de los derechos. Lo que "no queda amparado", depende de establecer una/s condición/es que habilite/n a dejar en pie a solo *uno* de los derechos. El punto nuclear que subyace a esta manera de razonar es una idea muy fuerte de "derechos" según la cual cualquier concepto básico de derecho conlleva "implícitamente" un rechazo doble: por una parte, a la idea de conflicto, por la otra, a la posibilidad de sacrificio (o "trade off").

16 Ahora bien, aquí habrá que señalar la siguiente obviedad: de la posibilidad de que existan *conflictos meramente aparentes,* no se sigue que no haya *conflictos auténticos,* ni prueba la imposibilidad de los *dilemas.*

Aunque el ideal de *no sacrificio* es venerable[17], esta manera de razonar es criticable por dos razones. La primera es que esta posición disfraza sus procedimientos auténticos de interpretación, ocultando la realidad de los conflictos. Estos procedimientos no presuponen una identificación objetiva de la existencia de un conflicto sino su corrección, ocultando que la ponderación cumple un papel como procedimiento de "adjudicación" en un conflicto de derechos. En segundo lugar porque, en el descarte de qué derechos no se están ejercitando adecuadamente o de qué acciones no quedan amparadas, se asumen resultados política y filosóficamente controvertibles. ¿Es tan claro que los huelguistas no puedan ocupar la fábrica en horario de trabajo? ¿Es irrefutable que los nudistas tengan que hacerlo bajo la ducha de su casa y no en un lugar público? Los nudistas del Zócalo de México, miles esparcidos allí, que lo hicieron por razones artísticas, (pero podrían haber sido religiosas), ¿deberían vestirse rápido y, en todo caso, desnudarse en su casa o en un club cerrado?

Bajo la pátina de "delimitar" y "compatibilizar" derechos, a fin de determinar cuál es el único que se ejerce adecuadamente y descartar el otro por no haber sido ejercitado adecuadamente, se encubren dos fenómenos: que hay ponderación y que hay conflicto. Pero, ¿qué tipo de conflicto? ¿Simple o dilemático? Aunque no se puede conceder una respuesta general a esta pregunta, sí se pueden recordar algunas características de los dilemas: en estos, además de conflicto en el sentido de antinomia o incompatibilidad, existe sacrificio y pérdida. El experimento que hay que hacer

17 El compatibilismo tiene una identidad conceptual con posiciones que en ética son conocidas como "absolutistas". En estas posiciones cada derecho, cada principio moral o valor se considera completo, concluyente y no sometido a la "excepción" de otro derecho, principio o valor. Una referencia interesante a esta posición, en la discusión de conflictos morales en la bioética, se encuentra en Vázquez, 2006: 442.

en cada supuesto de conflicto es ver si es posible identificar esas características en el mismo. Si estas existen, entonces el conflicto no es simple sino un dilema. La línea divisoria entre conflictos simples y dilemas, sin embargo, es problemática. Es parasitaria de un conglomerado de factores diversos: cuán conflictivas o consensualistas consideremos nuestras sociedades, cuán plurales o no, o, por ejemplo, qué enfoque sigamos sobre situaciones posibles de inconmensurabilidad[18] y empate[19], etcétera. También depende de nuestras teorías

18 Recuérdese que he mostrado la existencia de distintos *enfoques* acerca del fenómeno de la inconmensurabilidad en el ámbito de valores, principios, etcétera. Discernir si un supuesto de conflicto instancia un caso de inconmensurabilidad resulta problemático porque antes hay que determinar: a) cuán amigables o no seamos a esta posibilidad; b) en caso que seamos amigables desde qué enfoque de la inconmensurabilidad estamos reconstruyendo el caso y c) qué relaciones establezcamos entre la inconmensurabilidad que identificamos y otros tipos excluidos. Desde este punto de vista, el ejemplo 1, de la introducción del Capítulo 1, referido a la discusión de si la mujer está autorizada o no a hacerse el implante del óvulo fertilizado con el semen de su ex marido, para algunos podría ser un caso de inconmensurabilidad fuerte, mientras que para otros, con una buena interpretación del material normativo, podría ser una inconmensurabilidad débil.

19 Lo establecido en la nota anterior vale para supuestos de empate. Por ejemplo, para algunos filósofos los supuestos de empate podrían ser "más raros" que los de "inconmensurabilidad" pues habría siempre, como piensa Ronald Dworkin, criterios tácitos de desempate que hay que interpretar considerando nuestros sistemas jurídicos. Por ejemplo, en el caso (4) de la introducción, el supuesto de los siameses donde hay que decidir a cuál salvar, es generalmente visto como un supuesto de empate y no inconmensurabilidad. Para algunos autores el empate podría ser quebrado en estos supuestos, por ejemplo, mediante el experimento de ver cuál de los siameses es, biológicamente, "menos autónomo" que el otro, en tanto uno necesite más del otro para vivir. Algunos éticos y juristas han seguido este criterio (véase Zucca, 2007:151). Este es un ejemplo de uno de los "criterios tácitos de desempate" dworkiniano. Pero, ¿estaríamos tan seguros de que ésta sea la respuesta correcta? Es verdad que contamos con una razón, en este caso biológica. Pero, ¿no es verdad que la misma es controvertible y no elimina el dato de que, inevitablemente, quien tome la decisión cargará con el hecho de haber producido un sacrificio importante?

normativas en materia moral, jurídica y política. Cuán amigas o no se declaren de los dilemas.

La tesis de este trabajo es que, tras la superficie de muchos aparentes conflictos simples, se ocultan genuinos dilemas. Pudiera parecer que los dilemas son sucesos "extraordinarios" y "puntuales". Empero, esto no es una necesidad conceptual. Es probable que los conflictos más trágicos sean extraordinarios pero hay situaciones de dilema, quizás no tan dramáticas o trágicas, pero dilemáticas al fin, que ocurren a menudo frente a nuestras narices sin que nos demos cuenta claramente de ello.

La ponderación en la solución de dilemas

Se ha sugerido que una manera deseable de resolver dilemas es mediante el recurso de la ponderación. Teorías más normativistas y racionalistas han considerado que antes de sostener que en los dilemas las salidas son no racionales, (salidas como el puro decisionismo, la salida arbitraria o caprichosa, la discreción fuerte de los jueces o lisa y llanamente la guerra de todos contra todos), es mejor agudizar nuestras herramientas y tratar de ponderar. Este tipo de argumento presupone que la ponderación es una alternativa "racional" a la "no-racionalidad" o "irracionalidad" de las soluciones mencionadas arriba como no deseables o menos deseables. Baste aquí decir solamente que, sería 'racional', en cuanto fuese capaz de producir razones *aceptables*[20] para establecer una preferencia condicionada entre alternativas en contienda[21].

20 Como he dicho, la idea de ponderación se usa en diversos sentidos, los cuales se vuelven más complejos cuando se le añade a la palabra ponderación, la expresión "racional". Aquí partimos de una idea bastante laxa que sea útil para el lector. Para una discusión más específica y detallada de diversos sentidos y dificultades en la idea de una ponderación "racional", véase Maniaci, 2004: 137-177.

21 Un campeón de esta posición es, por ejemplo, Alexy. En Lariguet, 2006, se ha criticado la subestimación que la teoría de Alexy exhibe respecto de casos de

Un ideal muy difundido entre los teóricos del derecho es que, cuando menos para los conflictos "simples", es viable una ponderación racional. Ya vimos, bajo la discusión del compatibilismo, que para esta posición incluso no sería necesaria la ponderación. El compatibilista apunta a un ideal según el cual los derechos nunca "no se tocan" o superponen. Sin embargo, vimos que esto no es cierto, al menos para muchos casos[22]. En estos casos, parece que tácitamente se reconoce un conflicto que es necesario resolver mediante una ponderación que pretende ser racional.

Ahora bien, a esta confianza en la racionalidad de la ponderación se le podrían dirigir tres críticas cuyo común denominador consistiría en el intento de desarticular cierta ingenuidad. Cabe anotar que, aunque se presentarán estas críticas pensando especialmente en dilemas y conflictos trágicos, las mismas se han empleado como críticas generales a la idea misma de ponderación en su pretensión de resolver racionalmente cualquier tipo de conflicto, incluso los que llamamos simples. La primera crítica es que la idea de una ponderación racional oscurece el lugar del conflicto, en particular de los dilemas, en nuestras sociedades de carácter plural, abierto y potencialmente conflictivo (Cfr. Zucca, 2007: 86).

La segunda es que no se puede dar por sentado sin más que la ponderación sea un proceso "objetivo" en el sentido de no estar al servicio de alguna concepción ideológica o subje-

dilema en el ámbito del Derecho.

22 Digo "muchos casos" y no "todos" los casos para introducir la cautela de que, a veces, podría ser posible evidenciar la existencia de "conflictos aparentes" donde la técnica del compatibilismo pueda funcionar mostrando que en realidad no hay dos derechos en conflicto sino uno bien ejercido y otro mal ejercido. Empero, una mirada más rigurosa del funcionamiento de esta técnica, debería mirar qué tipo de procedimiento interpretativo la sustenta en cada caso y cuán público y defendible pueda resultar el mismo. Por ejemplo, esta mirada podría aplicarse a un ejemplo como el de la "colisión" entre el derecho al honor y la libertad de expresión que se ofreció en el cuerpo de este texto.

tiva de cómo establecer la preferencia[23]. Alguien podría decir, con la mente puesta en los ejemplos anteriores, que decir que los nudistas no pueden amparar su acción en la libertad religiosa, no expresa una preferencia objetiva, por ejemplo basada en el Derecho o en una teoría moral explícita y sólida, sino que expresa las predilecciones ideológicas del juez que "pondera".

La tercera es que la idea según la cual en la ponderación se trata de pasar de "principios muy generales" a "reglas" para el caso, parece un ideal bastante fuerte. Los dilemas son un supuesto que obliga a matizar. En primer lugar, los dilemas, tramados entre principios muy generales o valores de tipo constitucional, pueden caracterizarse a partir de un número de condiciones muchísimo más amplias que las condiciones de aplicación que normalmente pensamos tienen las reglas[24]. Pero fundamentalmente, antes de ponderar, esto es, antes de ordenar o revisar el conflicto, hay que ver si tal cosa es factible en los supuestos de dilema. Al respecto, se han examinado dos grandes dificultades. En los dilemas, las alternativas pueden ser o bien inconmensurables o bien mantener un empate. Si la ponderación, como método de ordenamiento, viene a decir que una alternativa precede a la otra, ello significa que, bajo ciertas condiciones, una es "mejor" que la otra. No obstante, esto supone descartar el punto del problema. En los dilemas puede tratarse de un conflicto donde, por ejemplo, no sea posible comparar y, en consecuencia, donde

23 Riccardo Guastini piensa de esta forma. Un análisis de su posición se halla en Lariguet, 2005.

24 En realidad, la amplitud de condiciones es una característica que normalmente se le adjudica a los "principios" en su diferenciación de las reglas. Sin embargo, si existe un conflicto entre principios que tenga el carácter de dilema, muy probablemente pueda decirse que habrá una discrepancia más aguda que en conflictos simples entre principios; una discrepancia tanto sobre las condiciones relevantes para caracterizar al dilema, cuanto sobre su solución.

no sea posible ponderar en el sentido indicado. La réplica que se podría ensayar desde teorías enemigas de los dilemas, de las inconmensurabilidades o empates, es que con interpretaciones más refinadas se podría alcanzar una solución aceptable, vía una ponderación objetiva. El problema con esta réplica es que, aun concediéndola, el desafío de los dilemas no se diluye. Aunque fuese cierto que se puede ponderar, y se desestimaran entonces los diversos supuestos apremiantes de inconmensurabilidad[25] o empate, no quedarían de ningún modo eliminadas las ideas de "pérdida" y "sacrificio" con que caracterizamos a los dilemas[26].

Todavía más: me atrevería a señalar que las características de sacrificio y pérdida son mucho más fundamentales para comprender la naturaleza de los dilemas, que las de inconmensurabilidad o empate. Por consiguiente, aun desestimadas como viables situaciones de inconmensurabilidad o empate, la idea intacta es: "sí, sí, Ud. ha *ponderado*, pero advierta que ha *sacrificado* una alternativa atendible, valiosa". Ahora bien, conceder que se *ha ponderado* deja una pregunta abierta. ¿Ponderado en qué sentido? La ponderación de los dilemas podría adquirir, fundamentalmente, tres formas[27].

a) Ponderación en sentido extremo: Aquí la ponderación establece una preferencia condicionada cuyo resultado es una regla que otorga toda la *victoria* a una de las partes y toda la *derrota* a la otra. Por ejemplo, volviendo al ejemplo del aborto, una salida de este tipo podría ser decir: sí al aborto, sin ninguna condición restrictiva, en cualquier momento del embarazo, incluso luego de los tres primeros meses. Ciertos

25 Por ejemplo el sentido de inconmensurabilidad "fuerte" que se expuso en el Capítulo 3.

26 Al respecto, véase nuestro argumento en la sección 4 del capítulo 3 de este libro.

27 Una referencia a estas tres formas se encuentra en Lariguet, Op. Cit.: Capítulo 4.

grupos liberales más radicales sostienen esto. Pero en los dilemas hay varias concepciones en competencia: liberales moderados, católicos conservadores y hasta laicos conservadores. Si partimos de asumir que el aborto trasunta un dilema, parece que este tipo de alternativa es criticable pues no da cuenta de que son plurales las concepciones conflictivas y que algo tienen que decir sobre el asunto del aborto.

b) Ponderación del mal menor: Aquí la ponderación establece una preferencia condicionada cuyo resultado es una "regla" que sostiene que una de las alternativas es "más deseable" que la otra, o "menos mala" que la otra, en tanto constituye el "mal menor". La dificultad con esta salida es que, previamente, hay que mostrar que el mal pueda graduarse en términos de mal mayor y menor. En caso que resulte factible, ello no garantiza que las partes envueltas en un dilema acuerden sobre si hay un curso de acción justificado y, en tal caso, cuál sería y qué correspondería hacer en consecuencia. Al respecto, supóngase que un montañista, atrapado por la nieve, y en peligro de morir por congelamiento, rompe la puerta de una cabaña que cree abandonada. Se podría decir que de dos alternativas, la de preservar la indemnidad de la propiedad privada del dueño de la cabaña y salvar la vida, una ponderación arrojaría como resultado que el mal menor es salvar la vida por medio del rompimiento de la puerta o de los vidrios de la cabaña e incluso tomar alimentos que se encuentran dentro. A nosotros esta salida nos parece bastante plausible. Pero ello no cancela posibles preguntas: ¿aun si es cierto que hay una suerte de "estado de necesidad" excusante de la acción de romper la puerta que, en circunstancias normales estaría prohibida, no debería el montañista compensar al propietario? O, en cambio, ¿debería el propietario "tolerar" la acción del montañista y reparar él la puerta? Las respuestas que se han dado a estas preguntas en la teoría jurídica con-

temporánea no son coincidentes. Ello parece signo de que, tras la falta de coincidencia, se encuentran ideas diferentes acerca de cómo lidiar con este dilema.

c) Ponderación conciliatoria: Esta ponderación es la inversión exacta de la idea de ponderación encubierta que manejan los compatibilistas. Mientras que el compatibilista usa implícitamente la ponderación para decir que solo hay un derecho legítimo en pie, la ponderación conciliatoria viene a decir lo siguiente. Dado que hay un dilema, dado además que cada alternativa sustentada por las partes es atendible, parece que no podemos desconocer que nuestro mundo está constituido por las dos alternativas en tensión. Otorgar preferencia absoluta a una de ellas, en desmedro de la otra, sería desconocer que la "verdad" sobre nuestro mundo moral, jurídico o político está constituido por el pluralismo de elementos no siempre coherentes[28]. Entonces, seguiría el argumento, la salida más deseable no sería que una de las partes ganase absolutamente y la otra perdiese absolutamente. Si ello ocurriese, con base en la alternativa sacrificada, la parte que la sustenta, sentiría que se le ha faltado el respeto. De lo que se trataría es de lograr una suerte de zona de superposición que integrase parcialmente los reclamos de ambas partes del conflicto. Algunas cortes de justicia, teóricos constitucionales[29] y filósofos morales[30] han sugerido que esta sería la manera más recomendable de lidiar con dilemas entre alternativas esenciales, propendiendo a una comunicación y disposición a consensos razonables o compromisos mutuos entre las partes

28 Tal como sostiene el filósofo Isaiah Berlin. Para un estudio de su posición con respecto a los conflictos trágicos puede consultarse Martínez Zorrilla, 2000:173-199 y Lariguet, 2006: 135-172.

29 Para un examen de posturas sostenidas por jueces y teóricos constitucionales véase Zucca, 2007: Capítulo 3.

30 Por ejemplo, Maliandi, 2006.

en conflicto. La doctrina de la "conciliación", sin embargo, ha sido criticada con diversos argumentos. En primer lugar, señalando que se trata de una doctrina cuya implementación resulta por demás difusa, sin precisión satisfactoria sobre las condiciones para establecerla[31]. En segundo lugar, que sería difícil lograr que las partes acordaran con este tipo de solución pues lo que se viene a distribuir realmente no son ganancias sino "pérdidas". Esto es, las partes compartirían la derrota y, a lo sumo, sentirían que su victoria es pírrica. En tercer lugar, sosteniendo que la conciliación es un argumento que funciona como un *a priori,* según el cual es posible en los dilemas "embolsar" valores incoherentes en una red coherente y unitaria[32]. En cuarto lugar, algunos teóricos podrían pensar que, frente a ciertos dilemas, por ejemplo donde están en juego "derechos sociales" postergados (a salud, educación, trabajo, etcétera), la conciliación encubriría un "conservadurismo injustificado". Frente a conflictos trágicos, el *sentido trágico* del juez[33] debería ser un impulso para modificar una situación jurídica injusta en una más justa, y no siempre se puede hacer justicia conciliando: estando bien con Dios y con el Diablo[34].

31 Zucca, 2007, Capítulo 3.
32 Lariguet, 2008: Capítulo 4.
33 La idea de "sentido trágico" equivale a una idea muy común en la discusión sobre la sintomatología de los dilemas: la "culpa", "remordimiento" o "pesar" que la persona experimenta en su decisión. Para un cuestionamiento a la categoría de remordimiento como categoría necesariamente asociada a la existencia de un dilema genuino, véase McConnell, 1996: 36-47. Con respecto a un análisis acerca de cómo el remordimiento puede jugar el rol de "preservación de la virtud" de la persona en un contexto de decisión trágico, véase Greenspan, 1995. Una referencia a su presencia en los sentimientos de jueces que enfrentan conflictos trágicos y, que de la mano del remordimiento, pueden impulsar cambios en el Derecho, se encuentra en Atienza, 2008.
34 Así piensa Atienza, 2008.

Otras salidas

Frente a dificultades como las señaladas, una lectura muy escéptica respecto a encontrar soluciones aceptables para los dilemas volvería a la carga con salidas menos deseables desde el punto de vista de teorías fuertemente normativas o racionalistas. Hemos visto ya que estas teorías, con diversos argumentos, se ubican incluso un paso más atrás: negando que haya dilemas y conflictos trágicos. Por ejemplo: i) la idea del utilitarismo de que es posible ordenar un conflicto a partir de un hipervalor, por ejemplo la felicidad general, que permita establecer preferencias entre valores conflictivos viendo cuál maximiza mejor el hipervalor[35]; ii) la idea kantiana de que las obligaciones en realidad no colisionan pues *hay una y solo una* completa y concluyente[36]; iii) la idea del orden lexicográfico interno entre deberes centrales y subordinados en ciertas teorías de los derechos como intereses; iv) la idea de respuesta correcta para todos los casos, no importa cuán difíciles o trágicos sean, etcétera.

Entre el "hiperracionalismo" de estas posturas que niegan la realidad del conflicto y los dilemas, y las posturas más "irracionalistas" que abogan por reconocer la inevitable arbitrariedad de las soluciones, se han ensayado posiciones intermedias expresivas de un "racionalismo moderado". Cabe mencionar dos. La primera es, precisamente, la que articula la idea de ponderación de los dilemas en los tres sentidos antes indicados. Según esta postura, afirmar las dosis de sacrificio y pérdida que se encuentra en los dilemas no significa abjurar

35 Para una posición diferente a esta, que es estándar y que argüiría que cierto utilitarismo laxo podría admitir ciertos dilemas, véase Railton, 1996: 140-166.
36 Para una idea diferente a esta, que es estándar y que argüiría que la teoría moral kantiana podría sobrevivir aún si se admiten que tiene lagunas para ciertos supuestos trágicos de dilema, véase Hill Jr., 1996: 167-198.

de buscar las mejores razones, en la medida de lo posible, para determinar qué alternativa privilegiar y el modo de hacerlo[37]. La objeción fundamental contra esta postura es que, aun si hay que conceder un lugar al esfuerzo de buscar las mejores razones, esta tarea es problemática en los dilemas por las situaciones de inconmensurabilidad, empate, o bien de sacrificio que se hallan involucradas. Por esta razón, autores como Bernard Williams[38] han sugerido que los dilemas son más bien una especie de conflicto entre "deseos" que entre "creencias". Mientras las creencias pueden ser verdaderas o falsas, los deseos no. Ello explica la naturaleza de los dilemas pues, cuando hay un conflicto de creencias, el corolario de la revisión ordenadora del conflicto, será que una creencia sea descartada como falsa. Pero en los dilemas, ¿la alternativa sacrificada desparece? ¿Es falsa? La respuesta es negativa[39]. Esa alternativa sacrificada queda como un "residuo", como un "recordatorio" de que no hicimos bien las cosas. En suma, la idea es que aun aceptando un racionalismo moderado, no escaparíamos al problema de los dilemas consistente en no contar con respuestas correctas para ellos.

37 Además, en el caso de los sistemas jurídicos, los jueces tienen de un lado, la obligación de resolver todos los casos no importando su grado de dificultad o tragedia; y del otro, de dar razones, las mejores posibles, como fundamento de su obligada decisión. En diversos grados, un juez que enfrentase un dilema debería entonces resolverlo no pudiendo pretextar la dificultad o la tragedia del caso. De este modo, el juez solucionaría el caso. Por esto a veces decir que los dilemas "no se pueden solucionar" resulta una simplificación enorme. Más bien, lo que habría que hacer es centrar nuestro análisis en qué tipo de sacrificio involucra esa decisión y si habría una manera de "minimizarlo" (con la estrategia del mal menor) o de volverlo "compartido" entre las partes (como en la estrategia de la conciliación).

38 1973: 166-183.

39 Para un examen más reciente de la posición de Williams, véase Ortiz Millán, 2006: 20-34.

La otra alternativa podría echar mano de "tirar la moneda". Autores racionalistas como Elster[40] la recomiendan como una medida autoconsciente de los límites de competencia de la racionalidad para adjudicar todos los casos. En casos de dilema, ¿por qué no echar el resultado a la suerte? Además, pareciera que la moneda sería una forma de generar "imparcialidad" pues sería el azar y no una persona la que dirimiría el conflicto entre las partes. Pero a esta alternativa también se le ha objetado, por ejemplo, que: i) deja en pie la queja de la parte a la que la suerte no favoreció. Esta parte podría decir: por qué diablos, si mi posición era tan atendible como la otra, ¿dejamos reservadas la decisión a un factor azaroso?; ii) no considera los "grandes números". Esto significa, en términos del utilitarismo, que la moneda deja de lado la posibilidad de escoger cuál alternativa produciría más beneficios en términos colectivos; iii) para el caso del Derecho, la moneda sería un recurso discutible debido a la dimensión institucional que exige a los jueces resolver todos los casos y hacerlo sobre la base de razones y no mediante el diferimiento de la decisión a un factor como el azar.

Palabras finales

Los dilemas son como la "oveja negra" de la filosofía. Pero, ¿es realmente el caso?

Los dilemas, más bien, parecieran recipiendarios del pluralismo de los individuos y de las sociedades, lo cual vale especialmente para sociedades liberales. Desde este punto de vista, los dilemas no necesariamente son "patologías" que esconder sino manifestación saludable de nuestra constitución plural. Además, podrían estimular debates que, sería deseable, fueran

40 1995: 9.

públicos y razonables, sobre todo, cuando están inmiscuidas en estos dilemas alternativas esenciales de nuestra constitución social y normativa.

Los dilemas son piezas filosóficas difíciles de manejar por los innumerables desconciertos que nos plantean. Quisiéramos que nuestras teorías *siempre* tuviesen respuestas coherentes sobre *todos* los problemas prácticos que nos angustian. Pero lo que la realidad de los dilemas viene a decirnos es que no siempre es el caso. La lección de virtud que pretenden darnos los dilemas sería *antinietzscheana*. Esto, en el sentido de que los dilemas nos sugieren la virtud de la humildad a la hora de evaluar las posibilidades de nuestras teorías, y más propiamente de nuestra racionalidad humana, para resolver nuestros conflictos prácticos más acuciantes en una forma que "pudieran aceptar todos".

Humildad no significa necesariamente "pesimismo", como el que transmitía Unamuno[41] cuando decía que la "vida es perpetua lucha, conflicto, sin esperanza alguna". Los dilemas son desafíos que no deben dejarnos en el quietismo. Tenemos que debatir sus posibles soluciones y las dificultades que entrañan. También tenemos que debatir qué diseños políticos o "arreglos institucionales"[42] necesitamos a fin de establecer qué órganos podrían considerarse "mejor ubicados" para encauzar estos conflictos[43].

Los dilemas son un buen instrumento para enseñar ética en el Derecho. Nos muestran de qué modo pueden presentarse conflictos difíciles de resolver en la moral y en el Derecho. Ponen a prueba la oferta de soluciones de nuestras teorías normativas diseñadas en el ámbito filosófico y en el jurídico.

41 2000: 26.
42 Marcus, 1987: 188.
43 Sobre esto Zucca, 2007: 79-94 y Lariguet, 2008, Capítulo 5.

Y nos enseñan cuáles pueden ser posibles límites de la racionalidad práctica y jurídica.

Referencias bibliográficas

Chang, Ruth. "Introduction". En: *Incommensurability, Incomparability and Practical Reason.* Harvard University Press, Harvard,1997.

De Unamuno, Miguel. *Del sentimiento trágico de la vida.* Errepar, Buenos Aires, 2000.

Dworkin, Ronald. "Do Liberal Values Conflict?" En: *The Legacy of Isaiah Berlin.* New York Review of Books, 2001.

Dworkin, Ronald. *Justicia para erizos.* FCE México, DF, 2014.

Elster, Jon. *Juicios Salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión.* Gedisa, Barcelona, 1995.

Hill Jr, Thomas E. "Moral Dilemmas, Gaps, and Residues: A Kantian Perspective". En: *Moral Dilemmas and Moral Theory.* Oxford University Press, Nueva York-Oxford,1996.

Hooker, B y M.Little. *Moral Particularism.* Clarendon Press, Oxford, 2000.

Lariguet, Guillermo, "Conflictos Trágicos y Ponderación Constitucional. En torno a algunas ideas de Gustavo Zagrebelsky y Riccardo Guastini". En: *Diritto & Questioni Pubbliche,* Nº 5, Palermo, 2005.

Lariguet, Guillermo. "Conflictos Trágicos Genuinos y Respuesta Correcta. En torno a algunas ideas de Ronald Dworkin". En: *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM,* Nº 246, México DF, 2006.

Lariguet, Guillermo. "Dilemas y Conflictos Trágicos. Una Investigación Conceptual". En: *Pensamiento Jurídico Contemporáneo.* Palestra-Temis Editores, Lima-Bogotá, 2008.

Lariguet, Guillermo. "El Desafío de Billy Budd. Dilemas Morales y Dimensión Institucional del Derecho". En: *Crítica. Revista Hispanoamericana de Filosofía,* Vol. 39, México DF, 2007.

Luna, Florencia y Rivera López, Eduardo. "Introducción". En: *Los Desafíos Éticos de la Genética Humana.* Fondo de Cultura Económica, México DF, 2005.

Maliandi, Ricardo. *Ética: Dilemas y Convergencia. Cuestiones éticas de la identidad, la globalización y la tecnología.* Biblos, Buenos Aires, 2006.

Maniaci, Giorgio. "Algunas Notas sobre Coherencia y Balance en la Teoría de Robert Alexy", En: *Isonomía,* Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, N° 20, 2004.

Martínez Zorrilla, David. "El Pluralismo de Isaiah Berlin. Frente al Relativismo y la Inconmensurabilidad". En: Revista de Estudios Políticos, N° 109, Madrid, 2000.

Martínez Zorrilla, David. *Conflictos Constitucionales, Ponderación e Indeterminación Normativa.* Marcial Pons, Madrid, 2007.

Mason, H.E. "Introduction". En: *Moral Dilemmas and Moral Theory.* Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1996.

McConnell, Terrance. "Moral Residue and Dilemmas". En: *Moral Dilemmas and Moral Theory.* Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1996.

Mothersill, Mary. "The Moral Dilemmas Debate". En: *Moral Dilemmas and Moral Theory.* Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1996.

Ortiz Millán, Gustavo. "Changes of Mind: Beliefs and Value Judgments". En: *Manuscrito,* Revista Internacional de Filosofía, Campinas, N°1, 2006.

Pérez de la Fuente, Oscar. "Una Aproximación Aristotélica a la Deliberación en Casos Trágicos". En: *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho,* N° 15, 2007.

Sartre, Jean Paul. *El Existencialismo es un Humanismo.* Losada, Buenos Aires, 2003.

Thomson Jarvis, Judith. "Una Defensa del Aborto". En: Margarita Valdés (comp.) *Controversias sobre el Aborto.* Fondo de Cultura Económica, México DF, 2001.

Vázquez, Rodolfo. "Teorías, Principios y Reglas. Una reflexión desde la bioética". En: Mark Platts (comp.). *Conceptos Éticos Fundamentales.* Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, DF, 2006.

Vázquez, Rodolfo. *Bioética y Derecho. Fundamentos y Problemas Actuales.* Fondo de Cultura Económica, México DF, 2004.

Waldron, Jeremy. "Fake Incommensurability. A Response to Professor Schauer". En: *Hasting Law Journal,* Vol. 45, 1994.

Waldron, Jeremy. "Rights in Conflict". En: *Liberal Rights.* Cambridge University Press, 1993.

Williams, Bernard. "Conflicto de Valores". Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, DF, 1993.

Williams, Bernard. "Ethical Consistency". En: *Problems of the Self.* Cambridge University Press, 1973.

Zucca, Lorenzo. "Conflicts of Fundamental Legal Rights as Constitutional Dilemmas". En: Eva Brems (ed.). *Conflicts Between Rights.* Intersentia, Antwerp/Oxford, 2008.

Zucca, Lorenzo. *Constitutional Dilemmas. Conflicts of Fundamental Legal Rights in Europe and USA.* Oxford University Press, 2007.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GOBIERNOS ABIERTOS. LAS CUATRO CONDICIONES

*José Emilio Graglia**

La apertura de los gobiernos (nacionales o subnacionales) a sus respectivas sociedades no depende de las tecnologías que utilizan sino de las políticas que planifican y gestionan. Los gobiernos se abren cuando buscan un desarrollo integral en una democracia real.

A esos fines, los gobiernos deben reunir cuatro condiciones básicas, a saber: la representatividad y la rendición de cuentas respecto a la "institución gubernamental", por una parte, la receptividad y la legitimidad en cuanto al "proceso de gobernar", por la otra. En síntesis, un gobierno abierto debe buscar el desarrollo en democracia, rendir cuentas, ser representativo, receptivo y legítimo.

Las políticas públicas

Acciones planificadas

Un gobierno abierto supone acciones planificadas. Inicialmente, las políticas públicas son planes. Pero no todos los planes son políticas públicas, sino solamente aquellos que se implementan *a posteriori*. Los planes no son mejores o peores

**Instituto de Ciencias del Estado y la Sociedad (ICES) / Universidad Nacional de Villa María*

por su formulación, sino por su implementación. Asimismo, las políticas públicas son actividades, pero no todas las actividades son políticas públicas sino solamente aquellas que se formulan *a priori*. Las actividades no son mejores o peores por su implementación, sino por su formulación. Se trata, pues, de planes accionados o de acciones planificadas (Cfr. Aguilar Villanueva,1996).

El Estado –como responsable principal de las políticas públicas– puede ser nacional pero también subnacional. A su vez, los Estados nacionales pueden ser unitarios o federales, con ventajas y desventajas de acuerdo con las características de cada país. De eso dependen las competencias y los recursos de los Estados subnacionales. Sin embargo, tanto en uno como en otros, las decisiones son tomadas por los gobiernos, mientras que las actividades son implementadas por las administraciones. Este es el sector estatal, también llamado "sector público".

La sociedad –como primera destinataria y partícipe necesaria de y en las políticas públicas– refiere a una población que vive y convive en un territorio, independientemente de la cantidad de dicha población o la superficie de ese territorio, con necesidades insatisfechas. Esa misma sociedad se organiza y funciona por medio de diversos actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos (Cfr. Doistua, 2000). Entre los privados, se distinguen los sectores empresariales, con fines de lucro, y los sectores civiles, sin fines de lucro o "tercer sector".

De esa manera, las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes. La primera, más descriptiva, porque el *sujeto* es un Estado como responsable principal. La segunda, más prescriptiva, porque el *objeto* debe ser una sociedad como partícipe necesaria y primera destinataria. Por ende, el gobierno y la administración del Estado no deben decidir ni accionar a solas sino junto con los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos y, además, deben hacerlo en la

búsqueda del bien común, la satisfacción de las necesidades sociales y la aceptación de los resultados conseguidos.

La noción descriptiva ve las políticas públicas desde *lo que son*. En cambio, la prescriptiva las considera hacia *lo que deberían ser*. Puede haber planes y actividades que no son políticas públicas porque no tienen al Estado como responsable principal. Por ejemplo, aquellos a cargo de organizaciones no gubernamentales. También puede haber planes y actividades que no son políticas públicas porque el Estado decide y acciona a solas o sin buscar el bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Por ejemplo, las estatizaciones o privatizaciones que privilegian intereses partidarios o sectoriales.

A partir de estas nociones, puede desarrollarse un modelo que trate de responder al cómo, es decir, a las cuestiones metodológicas: cómo analizar, diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas en general y, particularmente, políticas para el desarrollo integral en democracia. Un marco teórico sin un modelo metodológico que lo realice es estéril e inútil. Una metodología sin una teoría que la sustente es hueca y vacía. Claramente, el cómo se subordina al por qué y al para qué: el bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Es decir, lo metodológico o práctico depende de lo teórico o ideológico.

El Estado como responsable principal

Un gobierno abierto supone al Estado como el responsable principal tanto del análisis y el diseño como de la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Eso no significa que es el único responsable, exclusiva y excluyentemente, sino que es el más importante y que su rol es insustituible. Sin Estado no puede haber políticas públicas. Pero tampoco puede haberlas con un Estado que decida y accione a solas. El enfoque

de gobernanza del profesor Luis Aguilar Villanueva (2010) lo define con claridad.

Luego, el Estado decide a través de un gobierno y acciona mediante una administración pública. Tanto aquel como esta son elementos constitutivos del Estado. Esa es la semejanza entre ellos. Pero no son lo mismo: el gobierno no es la administración pública y viceversa. Confundirlos es dañino para ambos. ¿Cuáles son, entonces, sus diferencias? La responsabilidad del primero es la decisión política de los planes. La segunda es responsable de la acción operativa de las actividades. Por eso es elegido el gobierno y para eso está organizada la administración pública.

Un gobierno que no toma decisiones no gobierna. Porque la decisión es la esencia del gobierno entendido como acto y no solamente como institución. La *indecisión* es una falla de las políticas públicas. También la *improvisación,* o sea, la decisión de planes que no han sido diagnosticados. Asimismo, una administración pública que no implementa acciones no administra. Porque la acción es la esencia de la administración entendida como acto y no solo como burocracia. La *inacción* es una falla de las políticas públicas. También la *inercia,* o sea, la ejecución de actividades que no han sido planificadas.

Para evitar esas fallas, es necesario que el gobierno y la administración pública colaboren y cooperen relacionalmente. La participación de los administradores públicos potencia la eficacia de las decisiones tomadas por los gobernantes. A su vez, el apoyo de los gobernantes potencia la eficiencia de las actividades implementadas por los administradores públicos. Gobierno y administración pública son anverso y reverso de la realidad estatal. Las relaciones entre ambos es una de las claves en el proceso de políticas públicas.

Claramente, no hay Estado sin gobierno y sin administración. Pero, en relación con sus responsabilidades, debe

establecerse un orden de prelación. El primero debe hacerse responsable de la administración del Estado. Pero la segunda no puede responsabilizarse del gobierno del Estado. Si la administración pública es ineficiente, el gobierno debe hacer las reformas administrativas que sean necesarias, reorganizar las plantas de personal y las estructuras organizacionales. Pero si el gobierno es ineficaz, la administración pública no puede hacer las reformas políticas que hagan falta.

Finalmente, que el Estado sea el responsable principal de las políticas públicas no significa que deba prestar los servicios o realizar las obras por sí. No se trata de reeditar el viejo antagonismo entre estatistas y privatistas a ultranza. La casuística permite enumerar éxitos y fracasos tanto de estatizaciones como de privatizaciones, a lo largo y a lo ancho de Latinoamérica. Las actividades pueden ser planificadas o ejecutadas directamente o a través de terceros. Desde nuestro punto de vista, este no es un debate ideológico sino una opción metodológica. En cualquier caso, se requiere "la profesionalidad del servicio civil" (Villoria Mendieta, 2000).

El diagnóstico o el planeamiento de una política pública pueden encargarse a una asociación civil o a una universidad, por ejemplo. La realización de una obra o la prestación de un servicio pueden contratarse a una empresa privada. Pero lo que no se debe delegar es la responsabilidad estatal, tanto del gobierno como de la administración pública, en relación con los resultados de las actividades planificadas y ejecutadas. La responsabilidad de cara a la sociedad es indelegable. Esa debe ser la característica fundamental de un Estado como responsable principal de las políticas públicas.

La sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria

Un gobierno abierto supone a la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria. Al definirlas, dijimos que las

políticas son públicas por dos motivos. El primero, porque el Estado es visto como el responsable principal de analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas. El segundo, porque la sociedad debe ser considerada como la primera destinataria y la partícipe necesaria de y en dichos procesos. En ese marco, la respuesta del Estado a la globalización de la economía y las finanzas internacionales es un doble proceso de integración y descentralización. Pues bien, la respuesta de la sociedad a la realidad global ha sido y sigue siendo el creciente protagonismo de los actores sociales.

En su interior, los Estados se integran con otros Estados y, a la vez, descentralizan competencias y recursos de los niveles gubernamentales superiores a los inferiores. Mientras tanto, hacia el exterior de la organización estatal, se observa el crecimiento del rol protagónico de los actores sociales provenientes de los sectores privados y de los ciudadanos sin pertenencia sectorial. El creciente protagonismo de dichos actores ha provocado la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente del sector estatal, tanto en el análisis y el diseño como en la gestión y evaluación de las políticas públicas.

A inicios de este siglo, Roberto San Salvador del Valle Doistua (2000) advertía sobre una tendencia que, lejos de debilitarse, se ha fortalecido. Hoy por hoy, las políticas públicas exigen la participación de los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos junto con los actores del sector estatal. No se trata solamente de un enfoque teórico, sino también de una requisitoria práctica. Los actores políticos no pueden gobernar ni administrar sin los actores sociales como partícipes de y en los procesos que las políticas públicas entrañan. Mucho menos en contra de ellos o con ellos en contra.

Desde nuestro punto de vista, podemos clasificarlos en dos grandes categorías. Por un lado, los actores de los sectores privados: directivos de empresas privadas (tanto las empresas grandes como las pequeñas y medianas) y dirigentes de organizaciones civiles (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, etcétera). Por el otro, los actores del sector ciudadano, es decir, las personas individualmente consideradas, sin pertenencia al sector estatal ni a los sectores empresariales o civiles.

Actualmente, si se analiza, diseña, gestiona o evalúa una política, nacional o subnacional, para el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social de cualquier país, región o localidad de América Latina, no basta con la intervención de los actores políticos, es decir, con los gobernantes y administradores del sector estatal. Es imprescindible, además, la participación de los directivos y dirigentes de las organizaciones no gubernamentales, tanto empresariales como civiles. También es indispensable la participación de los ciudadanos y, más genéricamente, de los habitantes del territorio correspondiente.

Desde lo teórico, la conclusión es clara. Los actores sociales deben ser partícipes antes de la decisión de los planes, durante la gestión de las actividades y en la evaluación de sus resultados. Luego, desde lo práctico, los mecanismos para esos fines son diversos. Básicamente, se pueden distinguir dos tipos. Por un lado, los mecanismos formales: consejos económicos y sociales, audiencias públicas, mecanismos de democracia directa, etcétera. Por el otro, los mecanismos informales: desde las entrevistas a informantes clave hasta los grupos focales, incluyendo, por supuesto, las encuestas de opinión pública.

Se impone, pues, un modelo relacional de políticas públicas, con gobernantes y administradores públicos que se relacionen entre ellos y, al mismo tiempo, que se vinculen con directivos y dirigentes privados, empresariales y civiles, y con ciudadanos. Sin este relacionamiento, la sociedad puede ser

destinataria de las políticas públicas pero no partícipe en sus procesos. La realidad latinoamericana de este siglo impone que se gobierne y administre *por el pueblo y para el pueblo*, pero también *con el pueblo*. Esa una de las grandes diferencias entre una democracia popular y otra democracia populista.

La búsqueda del bien común

Un gobierno abierto supone la búsqueda del bien común. Las políticas públicas deben orientarse a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común, a la satisfacción de las necesidades sociales y a la consiguiente aceptación de los pobladores de una localidad o región o de un país. Si no lo hacen, los planes y las actividades estatales no merecen llamarse políticas públicas. De acuerdo con los principios del humanismo cristiano, a los que adherimos, el bien común no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada sujeto del cuerpo social.

> Siendo de todos y de cada uno es y permanece común, porque es indivisible y porque solo juntos es posible alcanzarlo, acrecentarlo y custodiarlo, también en vistas al futuro. (...) Una sociedad que, en todos sus niveles, quiere positivamente estar al servicio del ser humano es aquella que se propone como meta prioritaria el bien común, en cuanto bien de todos los hombres y de todo el hombre. La persona no puede encontrar realización solo en sí misma, es decir, prescindir de su ser "con" y "para" los demás (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005: 115).

Desde un punto de vista teórico, no hay dudas al respecto. En América Latina, todos los gobernantes y administradores públicos, de ayer y de hoy, han dicho y dicen que gobiernan y administran por el bien común y para la satisfacción social

y la aceptación ciudadana. Sin embargo, no todos lo han hecho ni todos lo hacen. Consiguientemente, las diferencias no están en los dichos de los discursos, sino en los hechos de las realidades. Desde un punto de vista práctico, la clave es cómo reconocemos la búsqueda del bien común.

En relación con el principio del bien común, con motivo de su 90ª Asamblea Plenaria (el 11 de noviembre de 2005), la Conferencia Episcopal Argentina sostuvo que el bien común es el conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, incluido su desarrollo espiritual. De esos valores y de esas condiciones nos ocuparemos más adelante. Por ahora, subrayemos que la calidad de vida deseada como bien común de la que hablamos es el desarrollo integral.

> El bien común es por ello el humus de una nación. Desde allí ella germina y se reconstruye. (...) El bien común de una nación es un bien superior, anterior a todos los bienes particulares o sectoriales, que une a todos los ciudadanos en pos de una misma empresa, a beneficio de todos sus integrantes y también de la comunidad internacional. No puede ser parcializado, dividido, ni privatizado. La construcción del bien común se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad (Conferencia Episcopal Argentina, 2005, Nº 7).

En síntesis, la búsqueda del bien común es la búsqueda del desarrollo integral y se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad. Diseñar y gestionar políticas que tengan al bien común como razón de ser supone la formulación e implementación de planes y actividades estatales que busquen el desarrollo integral del hombre en la sociedad, en particular de los más débiles y

desprotegidos. Dicho esto, queda claro que no todos gobiernan ni administran por el bien común.

¿Cuáles son esos valores y cuáles son esas condiciones que posibilitan el desarrollo integral en democracia? Desde nuestro punto de vista, los valores del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral, son cuatro: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad (Cfr. Ibid.). Desde ya, sostenemos que no hay verdad sin diálogo, no hay libertad sin responsabilidad, no hay justicia sin reparación y no hay solidaridad sin compromiso. De estos valores y de sus manifestaciones nos ocuparemos más adelante.

A su vez, en el marco de cualquier democracia latinoamericana, las condiciones para la realización de aquellos valores que buscan el bien común se resumen en cuatro: la representatividad, la rendición de cuentas, la receptividad y la legitimidad. Los dos primeros hacen al "sujeto gobierno", mientras que los últimos dos hacen al "proceso de gobernar" (Aguilar Villanueva, 2010). De estas condiciones nos ocuparemos a continuación.

Las condiciones del gobierno "abierto"

Representatividad y poderes de los representantes

Un gobierno abierto debe ser representativo (Cfr. Martínez, 2004). Junto con la rendición de cuentas, la representatividad es una de las dos condiciones del desarrollo integral en democracia que hacen al "sujeto gobierno" (Aguilar Villanueva, 2010). La representatividad implica que los representantes sean elegidos por los representados mediante elecciones competitivas. Este primer factor de la representación política se asienta en los poderes de los representantes y el contenido de la representación (Bobbio, 1993).

Las elecciones competitivas implican, primero, que los electores tengan dos o más alternativas (partidos o alianzas) y, principalmente, que tengan la libertad necesaria y suficiente para decidir a favor de cualquiera de ellas (Nohlen, 1995). En el mismo sentido, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat, 2016), además de libres, para que las elecciones sean competitivas debe haber sufragio universal y secreto (puede ser obligatorio o voluntario) y no debe haber fraude electoral ni proscripciones de candidatos, partidos políticos o alianzas electorales.

A comienzos de los años 90, al analizar el futuro de la democracia, Norberto Bobbio sostuvo que la democracia directa era materialmente imposible en sociedades cada vez más complejas y que la propuesta era insensata e indeseable. Luego, dio una definición difícil de superar sobre la democracia representativa. Según este autor, la expresión "democracia representativa" quiere decir que las decisiones que involucran a toda la colectividad son tomadas por personas elegidas a ese fin y no directamente por quienes forman parte de dicha colectividad (Cfr. Bobbio, 1993).

Pues bien, aquella noción sigue siendo tanta sencilla como correcta. Ese es el origen y también el sostén de las democracias representativas: los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas, o sea, caracterizadas por la libertad de los electores, el sufragio universal y secreto, la ausencia de fraudes o proscripciones. Sobre esa base, los sistemas electorales contienen, por una parte, la manera según la cual el elector manifiesta a través del voto al candidato, el partido o la alianza de su preferencia y, por la otra, el modo según el cual esos votos se convierten en escaños (Cfr. Nohlen, 1995).

Bien observaba Bobbio que el debate sobre la representación política estaba dominado por dos temas: los poderes

de los representantes y el contenido de la representación. Respecto del primero, el representante puede representar al representado como delegado (mandato imperativo) o bien como fiduciario o mandatario (Cfr. Bobbio, Op. Cit.). En cuanto al segundo, el representante puede representar los intereses sectoriales (mandato corporativo) o el interés general de los representados. Claramente, la democracia representativa de la que hablamos se funda en los poderes de los representantes como mandatarios en la búsqueda del bienestar general de sus representados.

En relación con los sistemas electorales, se han diferenciado los efectos del principio mayoritario y del principio proporcional (Cfr. Martínez, 2004). El principio mayoritario potencia la gobernabilidad en detrimento de la representatividad, mientras que el principio proporcional favorece la representatividad en perjuicio de la gobernabilidad. Por lo tanto, las ventajas del primero son las desventajas del segundo y viceversa. Claramente, las opciones dependen de las características geográficas e históricas de cada uno de los diversos países y no hay recetas al respecto. Sin dudas, este es un debate trascendente que sigue pendiente en América Latina.

Sin embargo, la crisis de representatividad que han sufrido y siguen sufriendo varios países latinoamericanos no se debe a los sistemas electorales sino a los gobernantes que, a pesar de provenir de elecciones libres, con sufragio universal y secreto y sin proscripciones ni fraudes, traicionan el mandato de sus representados y gobiernan a favor de intereses corporativos y no en la búsqueda del bienestar general. Por ende, la recuperación de la representatividad perdida no está en meras reformas electorales que varíen pendularmente entre ambos principios. Mucho menos en la democracia directa ni en el mandato imperativo o corporativo.

Desde nuestro punto de vista, dicha recuperación está en la construcción de la representatividad considerando la dimensión simbólica –también llamada "dimensión de la empatía"– de la representación política (Martínez, 2004). Esto implica que los representantes se pongan en el lugar de los representados y, de esa manera, puedan identificar sus necesidades y problemas, decidiendo planes, programas y proyectos que busquen el bienestar general y, en especial, la promoción de los sectores y territorios menos desarrollados. En la práctica, esto supone que los representantes respeten y hagan respetar los derechos y las libertades de sus representados, con idoneidad y honestidad.

La crisis de los partidos políticos

No son pocos los especialistas que relacionan la crisis de representatividad con la crisis de y en los partidos políticos. Entre otros, la profesora española Antonia Martínez ha señalado las crecientes dificultades de las organizaciones partidarias "para integrar los diferentes proyectos y demandas presentes en la sociedad, para integrar y mantener las lealtades, su tendencia a situarse en escenarios autoreferenciales, su dependencia de los recursos económicos públicos, en definitiva, el progresivo alejamiento entre ellos y los ciudadanos" (Martínez, 2004: 681). Dichas dificultades han provocado, indudablemente, el creciente fenómeno de la desafectación política.

Hans Blomeier ha sostenido una visión crítica respecto de los partidos políticos en América Latina, destacando su descrédito y su pésima imagen, todo esto a consecuencia de cuatro causas principales: la falta de democracia interna, la falta de renovación de sus cuadros dirigenciales, la corrupción y la ineficacia a la hora de gobernar. Estas causales "afectan directamente a la democracia misma y redundan en abstencionismo político (y no meramente electoral), desinterés de

la ciudadanía por participar en la política y en sus organizaciones partidarias e imposibilidad de proyectar programas políticos de mediano y largo alcance" (Blomeier, 2006: 10).

En América Latina, mal que nos pese, los partidos políticos se están transformando crecientemente en meros aparatos electorales, como bien observa el especialista alemán, es decir, en estructuras que no tienen contenidos programáticos y se sostienen mediante el intercambio de favores y de votos a cambio del acceso a la estructura estatal. A eso debe agregarse el financiamiento "muchas veces turbio e incluso ilegal" de la estructura partidaria y de las campañas electorales y, para colmo de males, "la construcción de la imagen de los políticos como herramienta principal para el ascenso a posiciones de gobierno" (Ibid.: 11).

En opinión de Daniel Zovatto, el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos contribuye a la credibilidad y la consolidación de la democracia como régimen político. Inversamente, el desprestigio, la parálisis y la incapacidad de los partidos para ofrecer respuestas eficaces a las necesidades y demandas de los actores privados y ciudadanos debilitan el sistema democrático. Por ende, según el profesor argentino, de no resolverse adecuada y oportunamente la crisis de credibilidad que hoy atraviesa la mayor parte de los partidos en América Latina, "la sostenibilidad de la democracia puede verse seriamente comprometida" (Zovatto, 2006: 36).

Ahora bien, transitando la segunda década del siglo XXI, la paradoja descripta por Juan J. Linz se mantiene sin variantes. Según este autor, en las sociedades donde hay derechos políticos y libertades civiles existe un amplio consenso acerca de la legitimidad de la democracia como forma de gobierno y, también, hay un acuerdo considerable sobre los partidos políticos como esenciales para el funcionamiento de la democracia. "Sin embargo, al mismo tiempo, en gran parte de los

sistemas democráticos la opinión pública está caracterizada por una insatisfacción penetrante con, y desconfianza en, los partidos políticos" (Linz, 2004: 187).

Esa es la paradoja que plantea Linz. En contraste con la primera mitad del siglo XX, las críticas a los gobiernos y los partidos gobernantes no están acompañadas por un cuestionamiento radical a las instituciones democráticas y por la adopción de alternativas ideológicas a la democracia representativa. "En las democracias estables, no existen defensores políticamente significativos de un sistema político no democrático. (...) Afortunadamente, la ambivalencia hacia los partidos políticos que encontramos en nuestras sociedades democráticas, al menos por el momento, no ha llevado a su rechazo" (Ibid.: 215-216).

Coincidimos con este autor con respecto al futuro de las organizaciones partidarias y lo que puede esperarse al respecto: "algunos de los problemas con los partidos políticos son casi inherentes a su naturaleza y por lo tanto difíciles, sino imposibles, de corregir a través de la ingeniería institucional que suele terminar a menudo como un mero entretenimiento" (Ibid.: 216). En síntesis, probablemente los partidos no mejorarán. Es la mala noticia. Sin embargo, posiblemente su desprestigio no influirá sobre la legitimidad democrática. Es la buena noticia. Son "lo malo conocido", sin que se atisbe "lo bueno por conocer".

Desde nuestro punto de vista, los partidos políticos no legitiman a la democracia si funcionan bien ni la deslegitiman si funcionan mal. Lisa y llanamente, no son determinantes como tampoco son determinantes los sistemas electorales, sean mayoritarios o proporcionales, ni las formas de gobierno, sean presidencialistas o parlamentaristas. Los actores privados y ciudadanos pueden considerarlos tan necesarios como inútiles sin que esto afecte negativamente su apoyo a

la democracia como régimen o su satisfacción con la democracia como sistema. Mientras tanto, la ciencia política debe repensar cómo fortalecerlos o, en su defecto, cómo justificar que son meras maquinarias electorales, sin descartar otras alternativas democráticas.

Rendición de cuentas y poderes de los representados

Un gobierno abierto debe rendir cuentas (Martínez, 2004). Junto con la representatividad, la rendición de cuentas es una de las dos condiciones del desarrollo integral en democracia que hacen al "sujeto gobierno" (Aguilar Villaniueva, 2010). La rendición de cuentas implica que los representados participen en las decisiones y controlen las acciones de los representantes mediante mecanismos idóneos. Este segundo factor de la representación política se asienta en los poderes de los representados, en la participación y el control (Cfr. Payne et. al.,: 2006).

A inicios de los años 60, Gabriel A. Almond y Sidney Verba señalaban el valor de la cultura política en general y, particularmente, en relación con la estabilidad de la democracia (Almond & Verba, 1963). Más de medio siglo después, aquella observación se ha puesto en evidencia con creces: actualmente, esa cultura política implica que los actores privados y ciudadanos participen en las decisiones y controlen las acciones que toman e implementan los actores políticos que gobiernan y administran el sector estatal.

De esa manera, la rendición de cuentas como factor de la representación política supone que los actores empresariales y civiles y los ciudadanos sin pertenencia sectorial puedan y quieran participar con el fin de controlar a los gobernantes y administradores del Estado. Dicha participación y dicho control son derechos de los representados y, también, deberes. A partir de ese derecho/deber, los representantes tienen la obligación de rendir cuentas en tiempo y forma, garantizando la transparencia en el ejercicio de sus funciones públicas.

Está claro que en la democracia representativa, el representante es un mandatario del representado y no un simple delegado. Sería imposible que los representantes consultasen a los representados todas y cada una de las decisiones a tomar y las acciones a implementar. Ahora bien, si nos basáramos únicamente en el principio fiduciario, sin dar lugar a un elemento de control sobre el comportamiento del representante, se acabaría por atribuir a este un poder arbitrario, que contrastaría netamente con el sentido de la representación. En este punto podrá hablarse tal vez de un "gobierno iluminado" pero no de un "gobierno representativo" (Cotta, 1994).

Surge así otro elemento de la representación política. Se trata, pues, de los poderes de los representantes como mandatarios y del contenido de la representación como búsqueda del bienestar general, como vimos al considerar la representación como representatividad. Pero, al mismo tiempo, se trata de los poderes de los representados como mandantes y de los mecanismos de participación y control. No son más que dos caras de una misma moneda. Bien señalaba Pedro J. Frías (1996) que el control exorciza la impunidad.

Al respecto, dice Cotta (1994) que del modelo del fiduciario se extrae la indicación de la necesidad de un cierto margen de autonomía para los representantes que les permita una acción de respiro más amplio de lo que permitía la presencia del mandato imperativo. Asimismo, el modelo del delegado nos da el elemento del vínculo al que debe estar sometido el representante: sin tal elemento resultaría desnaturalizada la misma función de la representación que es justamente la de garantizar un cierto grado de control de los ciudadanos sobre el poder político.

Ahora bien, esa noción de los representantes como fiduciarios controlados supone la participación sectorial y ciudadana de los representados en la toma de decisiones y en la implementación de las acciones. Al respecto, Gianfranco Pasquino (1999), perfilando "la democracia exigente" en la posmodernidad, sostiene que la democracia continúa siendo un régimen político muy exigente, "puesto que actividades y contenidos, funcionamiento y futuro, y su propia naturaleza exigen la intervención activa de los ciudadanos" (Pasquino, 1999: 80-81).

Según el profesor italiano, estos ciudadanos podrán delegar conscientemente y retirar su confianza a equipos gobernantes. "Lo que marcará la diferencia será la propensión de los ciudadanos a mostrarse exigentes consigo mismos y con sus gobernantes, y la disponibilidad de instrumentos culturales e institucionales a través de los cuales se hacen valer los criterios en una democracia exigente" (Pasquino, 1999: 81). Es decir, los mecanismos de participación y de control son una condición necesaria pero insuficiente. También hacen falta "ciudadanos exigentes", y esto supone el desarrollo de una democracia institucional que se sostenga en el desarrollo de una democracia ciudadana.

La crisis de los mecanismos de participación y control

Al analizar la representación como rendición de cuentas, Antonia Martínez (2004) enseña que una de las principales críticas sobre el modelo representativo se fundamenta en la dimensión de la *accountability*, en sus dos vertientes: vertical y horizontal. El propósito de la *accountability* es controlar a los gobernantes y administradores públicos para que estos decidan dentro del marco legal, de acuerdo con las necesidades y demandas sociales y, además, se hagan cargo de los resultados.

El IDD-Lat distingue la *accountability* legal, la política y la social.

La *accountability legal* busca que las decisiones y acciones de los gobernantes y administradores estén enmarcadas legal y constitucionalmente, mientras que la *accountability política* busca que las políticas gubernamentales respondan a las urgencias y prioridades de la sociedad. Por su parte, la *accountability social* busca criticar públicamente decisiones gubernamentales o acciones administrativas que se consideran incorrectas, incorporar nuevos temas a la agenda pública o activar los mecanismos existentes de control legal o político, todo esto mediante iniciativas que diversas organizaciones no gubernamentales realizan directamente o a través de los medios de comunicación social (IDD-Lat, 2016).

El concepto tradicional de rendición de cuentas enfatiza la importancia del control de los representados mediante la participación en las elecciones de los representantes. Esta es la llamada *accountability vertical*. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que las elecciones son un mecanismo insuficiente a los fines de una efectiva rendición de cuentas. El concepto actual incluye, además, diferentes controles a cargo de distintos organismos estatales. Esta es la llamada *accountability horizontal*. Sin dudas, el fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas –tanto vertical como horizontal– es una de las asignaturas pendientes del desarrollo democrático en América Latina (Carrillo Flórez, 2006).

La verdad sea dicha, las elecciones pueden servir como un mecanismo de control solamente cuando los gobernantes se presentan como candidatos a sus respectivas reelecciones o cuando no se presentan pero apoyan a los candidatos provenientes de sus mismos partidos políticos o alianzas electorales. Solamente en ese caso los votantes pueden usar el voto con el propósito de juzgar al gobernante, al partido o alianza que

ha gobernado, premiando o castigando su gestión de acuerdo con los resultados conseguidos. Se trata de una aplicación del llamado "voto retrospectivo" (Przeworski, 1998). Para colmo de males, general y lamentablemente, estos castigos electorales son demasiado tardíos.

Atento a ello, además de las elecciones como mecanismo "vertical" de *accountability*, las democracias representativas requieren mecanismos "horizontales" de *accountability* (O'Donnell, 2001). Entre ellos se pueden destacar, principalmente, la separación de poderes, la supervisión de la burocracia, las agencias independientes y la descentralización (Przeworski, Op. Cit.), junto con los mecanismos de democracia directa. Respecto de estos, tanto su aplicación como su impacto han sido limitados y deficientes (Zovatto, 2006).

El profesor Manuel Villoria Mendieta ha planteado la necesidad de una "infraestructura ética" como un conjunto de esclusas o muros formales e informales de contención contra la corrupción o el fraude. Dicha infraestructura ética consta de sistemas de control (jurídicos y no jurídicos) y también, de actitudes y comportamientos sociales y políticos, a saber: i) el apoyo político, ii) un marco legal eficaz, iii) una sociedad civil activa y vigilante, iv) sistemas diversos y coordinados de control y v) un organismo coordinador (Cfr. Villoria Mendieta, 2000).

Sin dudas, hace falta el apoyo político y un marco legal eficaz, sistemas de control y coordinación. Desde las auditorías internas y la gestión de los recursos humanos hasta la organización y el funcionamiento de un Poder Judicial independiente, pasando por los tribunales de cuentas y las defensorías del pueblo, todo es necesario. Pero de poco o nada valen sin una sociedad activa y vigilante (Cfr. Ibid.). El punto débil de la rendición de cuentas no está en la legislación ni en su aplicación, sino en el desinterés y, a veces, en la complicidad

de los actores privados y ciudadanos que desprecian la calidad institucional mientras los indicadores socioeconómicos marchan conforme a sus expectativas.

Condiciones del proceso de gobernar "abierto"

Receptividad y eficacia de los gobiernos

Un gobierno abierto debe ser receptivo (Cfr. Martínez, 2004). Junto con la legitimidad, la receptividad es una de las dos condiciones del desarrollo integral en democracia que hace al "proceso de gobernar" (Aguilar Villanueva, 2010). La receptividad implica que los gobiernos respondan eficazmente a las necesidades y demandas de la sociedad mediante políticas públicas. Este tercer factor de la representación política se funda en la "eficacia directiva de los gobiernos" (Ibid.). La receptividad puede definirse como la correspondencia entre las señales emitidas por los actores privados y ciudadanos, por una parte, y las políticas decididas y accionas por los gobiernos, por la otra (Cfr. Martínez, Op. Cit.). El punto de partida de dicha correspondencia es la "sensibilidad" de los gobernantes ante las necesidades y demandas sociales (Cfr. Linz, 2004). Paradojalmente, no son pocos los académicos que reclaman esa sensibilidad pero, a la vez, critican a los gobiernos que deciden y accionan a partir de encuestas de opinión pública o grupos focales.

Desde nuestro punto de vista, sin depender de ellas, dichas técnicas de investigación social son imprescindibles para que la sensibilidad no se restrinja a la percepción del gobernante de turno. Ahora bien, la receptividad supone, también, la capacidad gubernamental de responder en tiempo y forma a las necesidades y demandas de la sociedad. Así, sensibilidad y capacidad de respuesta son cara y contracara de la eficacia

directiva de los gobiernos. De poco vale un gobierno que entiende los problemas pero no los soluciona. De nada sirve un gobierno que decide y acciona a espaldas de la sociedad.

A partir del concepto que Seymour Martin Lipset planteara en 1959, entendemos que la eficacia del sistema político supone un gobierno que responda a "las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad y las de los grupos poderosos que hay dentro de ella" (Lipset, 1959). La experiencia comparada de las democracias latinoamericanas demuestra que las expectativas de las mayorías y las de los grupos de poder no siempre van juntas y muchas veces son contradictorias. Uno de los grandes desafíos de los sistemas democráticos en América Latina es, pues, ese justo equilibrio para no caer en los extremos de los populismos ni de las oligarquías.

Apelando a las categorías para el análisis sistémico de la política que planteara David Easton en 1965, sostenemos que los gobiernos deben ser sensibles a las necesidades y demandas (*inputs*) y responder mediante políticas públicas (*outputs*) que las satisfagan. Esa satisfacción social debe convertirse en un apoyo que retroalimente al sistema (*feedbackloop*). La persistencia de un sistema político y, particularmente, del sistema democrático, depende de la capacidad gubernamental de procesar las necesidades y demandas en políticas públicas que generen satisfacción y apoyo (Cfr. Easton, 1965). A ese fin, la clave es la eficacia gubernamental para diseñar y gestionar políticas de bienestar y de eficiencia económica (IDD-Lat, Op. Cit.).

De acuerdo con David Collier y Steven Levitsky (1998), las características que sirven para una definición de democracia son las cinco siguientes: i) elecciones libres, ii) sufragio universal, iii) participación plena, iv) libertades civiles, v) poder efectivo para gobernar y vi) igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas, control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de la política.

Los primeros tres atributos que señalan estos autores, son considerados requisitos básicos de un régimen democrático. Por lo tanto, la ausencia de uno de ellos nos coloca ante regímenes no democráticos, sean autoritarismos o totalitarismos. Es decir, sin elecciones libres, sufragio universal y participación plena no hay democracia ni siquiera formal. Esto supone, desde ya, un sistema electoral que garantice los derechos y las obligaciones tanto de los electores como de los candidatos, un sistema de partidos más o menos competitivo y, por supuesto, la ausencia de fraudes en los comicios o proscripciones en las candidaturas.

El agregado de los atributos cuarto y quinto configura lo que Collier y Levitsky llaman un "mínimo procedimental" y "un mínimo procedimental expandido", respectivamente. A su vez, la incorporación del atributo final conforma las definiciones o concepciones maximalistas o multidimensionales de la democracia. Se trata de una escalera de tres escalones que suben a una terraza. El primer escalón son las elecciones competitivas, el segundo es el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles y el tercero es la capacidad para gobernar. La terraza es la igualdad en lo social y en lo económico junto con la participación y el control de los gobernados en las decisiones y acciones de los gobernantes.

Gobernar por políticas públicas

La receptividad implica que los gobiernos respondan eficazmente a las necesidades de la sociedad mediante políticas públicas. "Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público"

(Aguilar Villanueva, 1996: 30). Los gobiernos latinoamericanos deben ser receptivos, y esto supone gobernar por políticas públicas y con sentido público. Si no lo hacen, "están previsiblemente condenados en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política" (Aguilar Villanueva, 1996: 30).

Para un desarrollo integral en democracia, los gobiernos latinoamericanos deben decidir y accionar políticas que tiendan al bienestar social y la eficiencia económica. Específicamente, políticas públicas que respondan a las necesidades y demandas sociales de crecimiento económico, aumento del empleo, disminución de la pobreza y de la desigualdad. Sin perjuicio del respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, por una parte, y de la calidad institucional y eficiencia política, por la otra, aquellas son las cuatro grandes necesidades y demandas a satisfacer a los fines de una democracia social y económica.

Evidentemente, los desempeños en salud y en educación también son clave. Son dos de las tres dimensiones que hacen al desarrollo del capital humano (la tercera es el cuidado del ambiente). No hay democracia social y económica sin igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios educativos y sanitarios. Esto implica la capacidad de los gobiernos para hacer un uso eficiente y eficaz del gasto público que asegure dicho acceso, en especial a los sectores y en los territorios menos desarrollados. Pero en esta América Latina del siglo XXI, el rombo del bienestar social y la eficiencia económica puede delimitarse entre cuatro esquinas: crecimiento con aumento del empleo y disminución de la pobreza y la desigualdad.

El desarrollo latinoamericano del que hablamos, integral y en democracia, supone el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). Para ese fin, el aumento de la inversión y la disminución del endeudamiento son sendos indicadores de eficiencia económica. Se supone que la inversión promueve un aumento en la capacidad de producción de bienes y servicios de una economía nacional. Se supone, a su vez, que el desendeudamiento suscita un mejoramiento en la capacidad de decisión y acción de una política nacional. Ambos supuestos son comprobables a mediano y largo plazo. Las excepciones a la regla son la inversión no productiva y el endeudamiento para inversiones en obras y servicios.

Ahora bien, para que ese desarrollo sea integral y, sobre todo, en el marco de una democracia social y económica, el aumento del PBI debe darse junto con la generación de empleo y la reducción de la pobreza, empezando por la erradicación de la indigencia. Estos resultados reflejan un mejoramiento de la calidad de vida de la población en general y no solamente de los desocupados o los pobres que salen de la desocupación o de la pobreza. Ambas son enemigas de una democracia social y económica. En el mediano y largo plazo, la generación de empleo es capaz de reducir la pobreza. Pero en el corto plazo, la pobreza y, sobre todo, la indigencia, deben combatirse mediante políticas de asistencia directa.

Asimismo, el aumento del PBI debe darse junto con la reducción de la desigualdad. Sin políticas públicas de redistribución de los ingresos, la economía puede crecer y, paradojalmente, empeorar la desigualdad existente. La experiencia comparada de los países latinoamericanos demuestra que el aumento del PBI es una condición necesaria pero insuficiente para reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos. Un buen indicador de desigualdad es la "brecha del ingreso" (relación entre el quintil menor y el quintil mayor). Este indicador refleja la brecha existente en la apropiación de la riqueza entre el veinte por ciento más rico y el veinte por ciento más pobre de la población, considerando los ingresos totales del hogar.

El desarrollo del que hablamos requiere libertad económica. El "Índice de libertad económica" de la Fundación Heritage considera diez variables que, en general, premian la abstención del Estado, y clasifica las economías de los países en cinco categorías: "libre", "mayormente libre", "moderadamente libre", "mayormente controlada" y "reprimida". La libertad económica hace a la eficiencia de la economía pero, a diferencia del índice referido, eso puede suponer la abstención del Estado o su intervención, en función del principio de subsidiaridad.

Legitimidad y convicciones de la ciudadanía

Un gobierno abierto debe ser legítimo. Claramente, las democracias son representativas si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (representatividad) y si los gobernados participan en las decisiones y controlan las acciones de los gobernantes (rendición de cuentas). Además, si los gobiernos diseñan y gestionan políticas públicas de bienestar social y eficiencia económica (receptividad). Ahora bien, ese conjunto de principios y realizaciones debe reflejarse en el apoyo al régimen y al sistema de la democracia. Porque gracias a ese apoyo, las democracias representativas se legitiman y, sobre esa base, se estabilizan.

Nada nuevo bajo el sol. Más de medio siglo atrás, Seymour M. Lipset sintetizaba en dos los requisitos sociales de la "democracia estable": el desarrollo económico –que comprendía industrialización, riqueza, urbanización y educación–, por una parte, y la legitimidad política, por la otra (Cfr. Lipset, 1959). Evidentemente, la globalización (Blomeier, 2003) ha renovado y ha cambiado las condiciones tanto del uno como de la otra. Sin embargo, la estabilidad de las democracias en general y, particularmente, de las democracias latinoamericanas, sigue dependiendo de dichos factores y de las relaciones entre ellos.

Siguiendo a dicho autor, consideramos que la legitimidad "implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad" (Ibid., 130). El mismo autor sostiene que el nivel de legitimidad de los sistemas políticos democráticos "depende, en gran medida, de los medios con que se hayan resuelto los temas clave que hayan dividido históricamente a esa sociedad" (Ibid.). Ambas afirmaciones son fundamentales.

Mediante las realizaciones de los gobiernos elegidos, la democracia (como sistema) debe resolver los temas centrales de la sociedad y, de esa manera, generar y mantener la convicción sobre sus principios (como régimen). De ahí la importancia de que los gobiernos elegidos sean eficaces en la satisfacción de las necesidades sociales. Para esos fines, no importa si son de derecha, de centro o de izquierda. La ineficacia de un gobierno elegido –cualquiera fuera su orientación ideológica– perjudica a su partido político, por supuesto. Pero eso es apenas coyuntural. Estructuralmente, perjudica a la democracia como sistema y, consecuentemente, como régimen.

La legitimidad de la que hablamos se asienta, pues, en una creencia o, mejor dicho, en un conjunto de creencias sobre la democracia como el sistema y el régimen más conveniente para el desarrollo de una sociedad, en un tiempo y un espacio determinados. Varios autores impugnan esta noción porque sienta a la legitimidad y, consiguientemente, a la estabilidad de las democracias representativas en las percepciones de los ciudadanos o habitantes y no en "realidades objetivas".

Sin embargo, si no queremos una "democracia elitista" (Linz, Op. Cit.), debemos basarnos en las opiniones de los destinatarios de las políticas públicas y de la sociedad en ge-

neral, sin prejuicios ni temores. Es posible que esas opiniones no coincidan con datos estadísticos existentes. Por ejemplo, que bajen los delitos en un barrio y, a pesar de ello, sus vecinos se sientan más inseguros, por otras razones. Pero eso no quita la trascendencia de la percepción de los ciudadanos o habitantes. Al contrario, la refuerza. Porque, en una "democracia estable", el "progreso" es tan importante como la "sensación de progreso".

En síntesis, las democracias representativas se legitiman y por lo tanto se estabilizan, si los pobladores de un país prefieren sus principios y, además, si ellos están más o menos conformes con sus progresos individuales y colectivos. Ese es el gran desafío de las democracias latinoamericanas del siglo XXI. El reto es ganarse la confianza de la sociedad, que los gobernados prefieran elegir a sus gobernantes porque los gobiernos elegidos respetan los derechos y las libertades, rinden cuentas y generan políticas para satisfacer las necesidades más urgentes y graves mediante la resolución de los problemas prioritarios. Nada fácil.

Las dos legitimidades

En el edificio de las democracias representativas, el frontispicio de la legitimidad descansa sobre dos columnas. La primera es la legitimidad de origen y presupone la convicción ciudadana sobre la democracia como el régimen político más conveniente para el desarrollo de la sociedad. Dicho en otros términos, la convicción ciudadana sobre el beneficio de los principios de la democracia: elecciones libres, sufragio universal y participación plena, es decir, las tres primeras características de las democracias propuestas por David Collier y Steven Levitsky (1998).

La segunda columna es la legitimidad de desempeño y supone la convicción ciudadana sobre la democracia como el sistema político más apropiado para el desarrollo de la sociedad. Dicho en otros términos, la convicción ciudadana sobre el provecho de las realizaciones de la democracia: respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, calidad institucional y eficiencia política, políticas de bienestar y eficiencia económica, es decir, las tres últimas características que proponen Collier y Levitsky.

No se trata de la existencia de esos principios o esas realizaciones. Eso es la legalidad de origen y de ejercicio. Se trata del convencimiento ciudadano sobre su beneficio o provecho para la sociedad. Un gobierno es legal en su origen si es elegido libremente, sin fraudes ni proscripciones. Luego, la conformidad respecto de las elecciones competitivas como base para el desarrollo, hace a la legitimidad de origen del régimen. Asimismo, un gobierno es legal en su desempeño si respeta los derechos y las libertades y si rinde cuentas. Luego, la conformidad sobre los derechos y las libertades y sobre los mecanismos de *accountability* como puntos de partida para el desarrollo, hace a la legitimidad de desempeño del sistema.

La legitimidad de origen y la legitimidad de desempeño se fundamentan, respectivamente, en el "apoyo difuso" y el "apoyo específico" a la democracia, en los términos de David Easton (1965) que Pipa Norris (1999) ha desagregado en cinco componentes: i) apoyo difuso a la comunidad política, ii) desempeño del régimen, iii) apoyo a los principios básicos del régimen, iv) apoyo a las instituciones del régimen y v) apoyo a los actores políticos (Cfr. Mateo Díaz et. al., 2006).

Para medir el "apoyo difuso" y el "apoyo específico" a la democracia se puede apelar a las mediciones que la Corporación Latinobarómetro viene realizando desde el año 1995. En particular a dos indicadores. Por una parte, el apoyo a la democracia, para medir el apoyo difuso, es decir, la legitimidad de origen o la conformidad respecto a los principios del régimen democrático. Por la otra, la satisfacción con la demo-

cracia, para medir el apoyo específico, o sea, la legitimidad de desempeño o la conformidad en cuanto a las realizaciones del sistema democrático.

Como bien dicen Mercedes Mateo Díaz et. al. "no hay que perder de vista que la consolidación del sistema democrático descansa también, entre otras cosas, sobre el apoyo de la opinión pública, apoyo que se va cimentando con el tiempo" (Ibid.: 297). Al respecto, la primera y principal gran crítica a los indicadores de percepción para medir el apoyo (difuso y específico) a la democracia es la eventual manipulación de la opinión pública.

Volvemos sobre el particular para reafirmar que los gobiernos pueden manipular la percepción de los ciudadanos o habitantes a través del marketing político y la complicidad de los medios de comunicación, logrando, de esa manera, apoyos a sus gestiones que son infundados. También reafirmamos que, no pocas veces, son los medios de comunicación los que practican dicha manipulación para deslegitimar a los gobiernos de turno, cuando no comparten sus políticas. En cualquier caso, dichos ciudadanos o habitantes son víctimas de intrigas o tramas que se operan para engañarlos.

Sin desconocerla ni menospreciarla, aceptamos esa amenaza a nuestro enfoque teórico y lo hacemos desde una noción de la comunicación política que la distingue muy claramente del marketing político y de la especulación mediática. De acuerdo con los profesores Crespo, Garrido, Carletta y Riorda, creemos que la comunicación política "no se revela como una degradación de la política (más allá de algunas visiones en ese sentido) sino que, por el contrario, la revaloriza y al mismo tiempo representa la condición de funcionamiento del espacio público ensanchado de la democracia de masas y prácticamente sin fronteras" (Crespo, Garrido, Carletta y Riorda, 2011: 11).

Anexos

Gráfico 1: Fundamentos de la representatividad como condición del sujeto gobierno

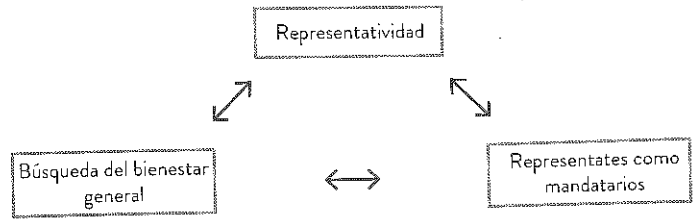


Gráfico 2: Fundamentos de la rendición de cuentas como condición del sujeto gobierno

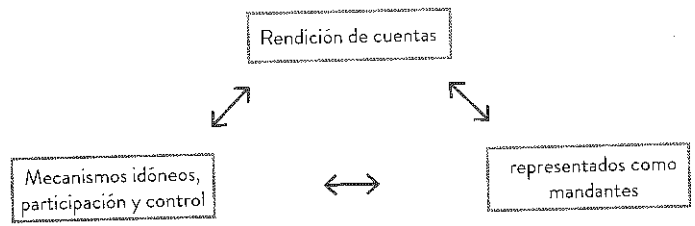


Gráfico 3: Fundamentos de la receptividad como condición en el proceso de gobernar

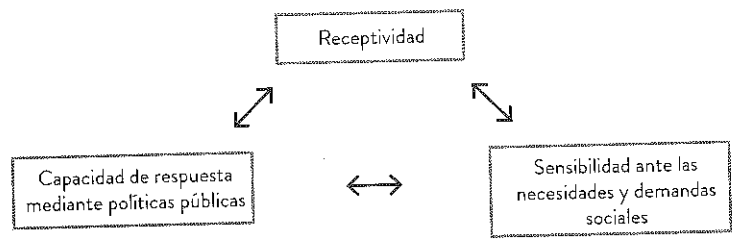
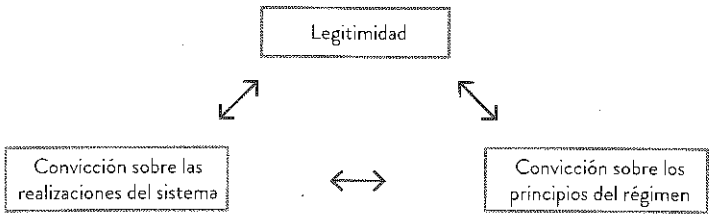


Gráfico 4: Fundamentos de la legitimidad como condición en el proceso de gobernar



Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. *El estudio de las políticas públicas.* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Aguilar Villanueva, L. F. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar.* Fundación Friedrich Naumann, México, 2010.

Aguilar Villanueva, L. F. *La hechura de las políticas públicas.* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Aguilar Villanueva, L. F. *Problemas públicos y agenda de gobierno.* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Almond, G. A., & Verba, S. "La cultura política". En: A. Batlle (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política.* Ariel, Barcelona, 1963.

Blomeier, H. "Editorial". En: *Diálogo político - Globalización económica. Desafíos para un nuevo consenso*, Konrad Adenauer Stiftug, N° 9-11, 2003.

Blomeier, H. "Editorial". En: *Diálogo político - Partidos políticos en crisis*, N° 9-10, 2006.

Bobbio, N. *El futuro de la democrcaia.* Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Carrillo Flórez, F. "Instituciones democráticas de rendición de cuentas". En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, 2006.

Collier, D., & Levitsky, S. "Democracia con adjetivos: innovación concetual en la investigación comparativa". En: *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad* (4), 1998.

Conferencia Episcopal Argentina. *La Doctrina Social de la Iglesia. Una luz para reconstruitr la Nación.* Conferencia Episcopal Argentina, Buenos Aires, 2005.

Cotta, M. "Representación política". En N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino. *Diccionario de política.* SigloVeintiuno Editores, México, 1994.

Crespo, I., Garrido, A., Carletta, I., & Riorda, M. *Manual de comunicación política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era.* Biblos, Buenos Aires, 2011.

Easton, D. "Categorías para el análisis sistémico de la política". En A. Batlle (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política.* Ariel, Barcelona, 1965.

Frías, P. J. "El Congreso y los órganos de control". En: *La Constitución reformada. Primer seminario sobre la reforma de 1994.* Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1996.

Graglia, J. E. *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas.* ACEP / KAS, Buenos Aires, 2012.

IDD-Lat.. *Índice de Desarrollo democrático de América Latina.* Fundación Konrad Adenauer / Polilat.com., Montevideo, 2016.

Linz, J. "Los partidos políticos en las democracias contenporáneas: Problemas y paradojas". En: *POSTData* (10), 2004.

Lipset, S. M. "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política". En A. Batlle (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política.* Ariel, Barcelona, 1959.

Martínez, A. "La representación politica y la calidad de la democracia". En: *Revista Mexicana de Sociología* , 661-710, 2004.

Mateo Díaz, M., & Payne, M. "Tendencias de participación electoral". En: J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, 2006.

Mateo Díaz, M., Payne, M., & Zovatto, D. "El apoyo de la opinión pública a la democracia en América Latina". En: J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, 2006.

Nohlen, D. *Sistemas electorales y partidos políticos.* Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Pasquino, G. *La democracia exigente.* FCE, Buenos Aires, 1999.

Pontificio Consejo Justicia y Paz. *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia.* Conferencia Episcopal Argentina, Buenso Aires, 2005.

Przeworski, A. "Democracia y representación". En: *Revista del CLAD* (10), 1998.

Villoria Mendieta, M. *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa.* Tecnos, Madrid, 2000.

Zovatto, D. "Instituciones de democracia directa en América Latina". En: J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, 2006.

Zovatto, D. "Regulación de los partidos políticos en América Latina". En: *Diálogo político - Partidos políticos en crisis* , 11-39, 2006.

LINEAMIENTOS ÉTICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN VERDADERO GOBIERNO ABIERTO

*Oscar Diego Bautista**

Introducción

Este trabajo tiene por objetivo sumar la disciplina de la ética a los instrumentos esenciales a la hora de pensar en un gobierno abierto: acceso a la información, ejercicio de la transparencia, participación ciudadana, así como el uso de las tecnologías de la información. Sin la ética, cualquier concepción de gobierno abierto queda incompleta y muy lejos de la noble aspiración del buen gobierno.

Este trabajo vincula entonces el tema de la ética al concepto de gobierno abierto. En un primer apartado se analiza el concepto de gobierno para pasar al de gobierno abierto, destacando algunas de sus características. También se señalan los medios de los que se auxilia: la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, las tecnologías de la información, la participación ciudadana. En otro apartado se analiza y presentan ejemplos de casos de gobierno abierto, pero carentes de ética, así como los efectos que esto genera en los ciudadanos. La importancia del elemento ético permite, por un lado, que el gobierno abierto ofrezca datos e información verídica, confiable, suficiente y oportuna; por otro, que dicha información sea comprendida y usada adecuadamente

* *Universidad Nacional Autónoma de México*

por la ciudadanía. Un gobierno abierto con ética genera una sana comunicación y relación entre gobierno y sociedad civil, la cual se permite avanzar hacia una sana democracia.

¿Qué es un gobierno abierto?

La expresión gobierno abierto se integra por dos conceptos: el sustantivo gobierno y el participio abierto. Conviene reflexionar sobre cada uno de estos conceptos para luego hacerlo en conjunto. Primer concepto: gobierno. Los gobiernos son la forma de representación de los Estados, en tanto que el Estado es la forma de organización de una comunidad política. Los Estados crean cargos con funciones específicas para encomendar responsabilidades. Estos cargos tienen un grado de responsabilidad muy elevado, por lo que requieren de un grupo reducido de personas capaces para su conducción. Ese pequeño grupo de personas constituye el gobierno. De esta manera, un gobierno está compuesto por un grupo de hombres que representan a la comunidad política. El gobierno es el responsable de dirigir los derroteros de un país y controla el conjunto de instituciones que conforman la administración pública. Por lo tanto, es responsable de lo que esta hace.

> El conjunto de individuos que ocupan los principales cargos públicos integran el gobierno; se trata de un cuerpo restringido de hombres en el interior del gran cuerpo político. Este existe para representar al Estado y ver por su buen funcionamiento. El gobierno es la forma como se manifiesta el Estado, es su realidad visible. El gobierno es el supremo poder del Estado.
>
> La razón de ser o misión de todo gobierno es satisfacer las demandas de las distintas partes del Estado y cumplir con los compromisos en los que tenga que intervenir,

llevando justicia, equidad y satisfaciendo el bien común. El político inglés Edmund Burke decía que "El gobierno es un instrumento del ingenio humano para la satisfacción de necesidades humanas".

El incentivo de todo gobierno justo debe ser siempre el bien de la sociedad, nunca el personal o el de alguna de las partes. He aquí el precio de poseer autoridad, gobernar para todas las partes o clases aunque se sacrifique el gobernante.

Es responsabilidad del gobernante buscar el equilibrio entre dichas partes del Estado sin permitir que existan grupos que se vuelvan más poderosos y se aprovechan de los más débiles. Una función del gobierno es no tolerar la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos, pues esto crea insolencia hacia el Estado. También debe saber guiar a las partes en su camino hacia la convivencia, moderando las pasiones de los individuos. El fundamento para ello es la ética de los individuos, en concreto, la ética pública.

Los gobiernos son necesarios pues sin gobernantes un Estado no puede existir. Al no preocuparse nadie de los intereses del Estado, este moriría. Por lo tanto, es necesario que haya personas aptas para gobernar y que presten sus servicios al Estado. Cuando un gobierno no encuentra el equilibrio entre las partes, y al gobernar no lo hace para todos sino para unos cuantos a quienes privilegia, se convierte en un gobierno injusto o corrupto que altera los fines para los que fue creado. Un gobierno injusto puede llegar a un grado de perversidad tal que coloque a los servidores públicos en una situación indigna, al obligarles a llevar a cabo actos que perjudican a la comunidad a la que representan. Conviene recordar aquella frase que dijera Petronio: "El que ataca a los extraños se llama criminal, pero el que ataca a los amigos es un monstruo" (Diego, 2013: 37-38).

La designación de cargos públicos para la administración de los gobiernos no es otra cosa sino el otorgamiento de honores del Estado. Los individuos que reciben dichos honores son elegidos para representar a la comunidad política, velar por su protección, trabajar para garantizar el buen funcionamiento de las instituciones y, de esta manera, dar solución a la pluralidad de demandas ciudadanas. Quien ocupa un cargo público debe honrarlo y respetarlo.

Por lo anterior, se comprende que la razón de ser de un gobierno, el sentido de su creación, es velar por el equilibrio entre las partes que integran el Estado, esto es, que cada parte del Estado desempeñe adecuadamente su función y no sea privilegiada sobre las otras. Algunas de las funciones básicas de un gobierno señaladas por la ciencia política son las siguientes: a) trabajar por el bien común; b) ejercer la justicia con equidad para todos los ciudadanos; c) formar ciudadanos virtuosos; d) garantizar el mantenimiento de la libertad; e) satisfacer las necesidades básicas de la comunidad política.

Se gobierna bien cuando los elegidos para gobernar gozan de preparación, capacidad y vocación de servicio aunado a la posesión de valores éticos como templanza, valentía, prudencia, sentido de justicia, autoridad, sabiduría. Son personas con un perfil idóneo y se comportan con ecuanimidad y madurez en todo acto que llevan a cabo.

Segundo concepto: abierto. Procede de "abrir", que es un verbo transitivo. El Diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2017) muestra treinta y cuatro significados. A continuación se presentan, los que a juicio del autor, se vinculan con la temática de este trabajo: a) Descubrir o hacer patente lo que está cerrado u oculto. Abrir una caja. b) Separar del marco la hoja o las hojas de una puerta o ventana, haciéndolas girar sobre sus goznes, o quitar o separar cualquier otra cosa con que esté cerrada una abertura, para que deje de estar-

lo. c) Descorrer el pestillo o cerrojo, desechar la llave, levantar la aldaba o desencajar cualquier otra pieza o instrumento semejante con que se cierra algo. d) Tirar hacia afuera de los cajones de una mesa o de cualquier otro mueble, sin sacarlos del todo. e) Destapar un recipiente. f) Dejar en descubierto algo, haciendo que aquello que lo oculta se aparte o se separe. g) Abrir un libro, por separar una o varias de sus hojas de las demás, para dejar patentes dos de sus páginas. h) Despegar o romper por alguna parte una carta, un paquete, un sobre, una cubierta, etc., para ver o sacar lo que contengan. i) Vencer, apartar o destruir cualquier obstáculo que cierre la entrada o la salida de algún lugar o impida el tránsito. Ejemplo, abrir paso.

En suma, la palabra "abrir" se refiere a un acto, el cual asociado a "gobierno", nos permite realizar diversas combinaciones que suscitan algunos interrogantes.

La combinación de "gobierno" y "abrir"

La palabra "gobierno" y la palabra "abrir" y sus derivados pueden tener las siguientes combinaciones: "abrir gobierno" o "abrir el gobierno". Estas expresiones son interesantes pues suscitan de inmediato las siguientes preguntas: ¿qué abre el gobierno? ¿A quién le abre el gobierno? Según la idea que tengamos de gobierno, la respuesta puede variar. Otra combinación posible sería "gobierno abre" o "gobierno se abre". Nuevamente surgen los interrogantes sobre qué es lo que abre el gobierno y ante quién. Pero la expresión más común que se ha expandido internacionalmente es la de "gobierno abierto". Si bien el gobierno puede abrirse a varias cosas, esta expresión se ha usado para indicar que abre la información que posee al público. De esta manera, se entiende por gobierno abierto a aquel gobierno que abre los archivos de información con que cuenta y los pone a disposición pública.

En su desarrollo, toda institución pública genera registros que van desde el uso de los recursos hasta los avances y resultados de las acciones emprendidas en la realización de proyectos pasando por memorias de trabajo, oficios con indicaciones, informes, balances, etcétera. Todo un cúmulo de información que es clasificada y sistematizada. Cada organismo genera y almacena información, la cual queda resguardada en sus propios archivos.

No obstante, esta definición de gobierno abierto puede resultar muy general. Convendría hacer algunas precisiones. Por un lado, hay información a la que el público tiene acceso; por otro, hay información confidencial, la cual no es de acceso público; también hay información considerada como reservada, la cual se caracteriza por estar guardada por un periodo de tiempo definido, tras el cual se abre al público.

Desde antaño se ha afirmado que la información es fuente de poder. Por eso "Los gobiernos optan por el ocultamiento, el secreto y la manipulación de los datos como forma de mantener su poder" (Oszlak, 2013: 4). Bajo esta afirmación, ¿qué ha cambiado para que los gobiernos renuncien a ese poder? ¿Se puede confiar en la información que ofrece el gobierno? ¿No estará mutilada o alterada?

Es posible señalar varias causas por las que se ha gestado el gobierno abierto. Una de ellas procede del mismo gobierno como estrategia política para ganarse la confianza de los ciudadanos. También es posible decir que es un nuevo elemento en el estilo de gobernar que responde a una nueva época en el desarrollo de la gestión pública. Otra causa se refiere a la exigencia y presión de la ciudadanía y de las organizaciones no gubernamentales, interesadas en conocer los avances y resultados del ejecutivo, sobretodo en ciertos rubros, así como en el uso de los recursos públicos empleados en los diferentes programas y proyectos gubernamentales.

De esta manera, se está exigiendo al mismo tiempo a los gobiernos que rindan cuentas.

Diversos autores (Sandoval, 2013; Ozlak, 2013; Cruz Rubio, 2017) coinciden en asociar el gobierno abierto con la transparencia en la gestión, con la rendición de cuentas, con un incremento de la participación ciudadana así como con una mayor injerencia y colaboración de los organismos de la sociedad civil con quienes gobiernan. No omito señalar la incorporación de las tecnologías de la información como canales para transmitir la información. La suma o integración de este conjunto de elementos señalados ha generado una "nueva filosofía" en el arte de gobernar.

Si bien esta denominada "nueva filosofía" es positiva y suena como algo novedoso, en honor a la verdad, ya la teoría política clásica griega al estudiar las distintas formas de gobierno y desarrollar las características de aquellas consideradas como justas, señalaba que los gobernantes debían crear y mantener vínculos estrechos con su sociedad para gobernar con justicia. Algunas de las características que referían eran precisamente la rendición de cuentas, la información abierta y transparente, la veracidad de la información así como la exigencia de los ciudadanos de rendición de cuentas por parte de los gobernantes. Las siguientes citas son una muestra:

> Y es notorio que los participantes de esta magistratura se dejan sobornar y ceder al favoritismo en muchos asuntos públicos. Por ello, sería mejor que no estuvieran exentos de rendición de cuentas, como ahora lo están (...) (Aristóteles, 1988:130; Libro II, 1271 a, 26-27).

> Así pues, para que no sean robados los bienes públicos, la transmisión de los mismos ha de hacerse en presencia de todos los ciudadanos y se depositarán copias en todas las fratrías, corporaciones y tribus. Y para que se ejerzan

> los cargos sin lucro, es necesario que los honores sean establecidos por ley para los de excelente reputación (Aristóteles, 1988: 324; Libro V, 1309 a: 19-20).
>
> Por ello es también conveniente para la democracia (...) el que todos elijan a los magistrados, exijan la rendición de cuentas y administren justicia (...) (Aristóteles, 1988: 375-376; Libro VI, 1318 b: 41-44).

La idea de comenzar este trabajo tratando de comprender qué es un gobierno abierto se debe a que existe cierta confusión en su definición. Por ejemplo, para Rodrigo Sandoval (2013), "El gobierno abierto es el equivalente al gobierno transparente". Conviene analizar esta afirmación porque, de hecho, es errónea. Apertura no es sinónimo de transparencia. En este sentido se presentan tres analogías aclaratorias: a) Imaginemos dos personas vecinas cuyas propiedades colindan y los terrenos de ambas se hayan sin vallas que impidan a las personas pasar por ellas. En este caso, el acceso a los jardines es *abierto*. Ahora, imaginemos dos vecinos con propiedades que colindan pero hay una cerca pequeña que los separa. En este caso, existe transparencia para disfrutar visualmente del jardín de al lado, pero no acceso a este. b) Imaginemos un Palacio de Cristal, como los que hay en algunas ciudades europeas (Madrid, Londres, París); el edificio es totalmente transparente y se puede ver lo que hay dentro. No obstante, dicho palacio puede estar cerrado y no permitir el acceso. c) Cuando uno visita la Biblioteca Nacional de España, existen algunas vitrinas en la que se exhiben libros antiguos, verdaderas joyas históricas. Si bien se pueden contemplar los libros, por estar en una vitrina transparente, no se puede acceder a las obras, por estar cerrada la vitrina.

Transparencia y apertura de información son, por tanto, dos conceptos diferentes. Un gobierno puede ser transparente pero no abierto. Decir que un gobierno es transparente no significa que abra las puertas a los espacios más íntimos de las instituciones del Estado en los que se genera la información. Una cosa es mostrar (ser transparente) y, otra, abrir (dejar entrar) los espacios donde se genera la información. Bajo esta confusión, algunos estudiosos del tema han sido seducidos por cantos de sirena y se regocijan con optimismo sobre el gobierno abierto. Al respecto, Oscar Oslak escribe:

> Los supuestos sobre los que descansa el gobierno abierto exageran algunas cuestiones: la disposición del gobierno a renunciar al secreto, de instar a los funcionarios a que escuchen y respondan las propuestas y críticas de los ciudadanos y que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios, que les rindan cuenta de su gestión. También son demasiado optimistas respecto a una supuesta disposición natural de la ciudadanía a participar e involucrase en la gestión pública en la medida en que existan canales apropiados, sea que los abran los gobiernos o los promueva la propia sociedad civil (Oszlak, op. cit.: 4-5).

Es necesario reconocer que hay países que han avanzado en transparencia, y en ello son ejemplo los países escandinavos. En Finlandia, cualquier ciudadano, desde cualquier equipo de cómputo puede poner el nombre del cualquier ciudadano (político, celebridad, empresario, deportista o vecino) y ver su declaración fiscal en la que constan sus ingresos y egresos. He aquí un ejemplo de verdadera transparencia. No obstante, en una época en la que hay una competencia permanente por el liderazgo mundial, en la que hay sistemas sofisticados de espionaje y proyectos e información clasificada como secre-

ta que ofrecen ventajas y poder a los gobiernos, es posible afirmar que aún estamos distantes de contar con verdaderos gobiernos y administraciones públicas dispuestas a compartir totalmente la información. Menos aún, si dicha información es de alto nivel y contenido valioso.

Otra confusión común es equiparar gobierno abierto a gobierno electrónico. En la actualidad, muchos gobiernos utilizan las tecnologías de la información para ofrecer servicios a la ciudadanía. Pero como bien señala Oszlak: "Se trata de consultas y transacciones que se dan más en el marco de un gobierno electrónico que de un gobierno abierto" (Ibid.: 19).

En este contexto de entusiasmo por las bondades del gobierno abierto y su estrecha relación con las tecnologías de la información Naciones Unidas, en un informe sobre el gobierno electrónico, remarca el hecho de que la tecnología, sobre todo en países en vías de desarrollo, no llega a todas las familias.

> Una encuesta realizada recientemente revela que la participación ciudadana a través del uso de herramientas no es equitativa, por el contrario, ahonda las diferencias sociales en la medida en que los sectores más desfavorecidos no tienen acceso a las mismas ni tienen la formación cultural para hacerlo (Naciones Unidas, 2012).

Cuando la ética se ausenta del gobierno abierto

Es importante tener los pies sobre la tierra y no dejarse seducir por frases demagógicas. Cuando los gobiernos hacen ostentación de poner a disposición de la ciudadanía la información con que cuentan, hay que mostrar cautela y acompañarse de un cierto escepticismo. Como ya se señaló, la información

constituye un instrumento de poder, por lo que los gobiernos tienden a mostrar información que destaque sus logros, incluso a alterar las cifras con el propósito de mejorar su imagen, de obtener popularidad y simpatía entre el electorado. Saben que de ello depende que continúen en el poder mediante la reelección o sean sustituidos. Y viceversa, toda información que desacredite su gestión se oculta, se omite, a veces se destruye para no dejar evidencias. En suma, históricamente los gobiernos han manipulado la información, han jugado como han querido con ella.

Como se mencionó, la teoría política estudia las diferentes formas de gobierno. Una clasificación de estas las divide en dos grupos: gobiernos justos y gobiernos injustos. La diferencia entre ambos radica en que los primeros se acompañan de principios éticos en su gestión y aspiran a valores supremos como la justicia, la libertad, o la felicidad. Se gobierna por y para la ciudadanía. En el segundo grupo, los gobiernos injustos, no se gobierna para la ciudadanía sino para el grupo de personas que gobierna. En este tipo de gobiernos, están ausentes los principios y valores éticos tanto en sus directrices como en los miembros que los integran. Cuando el gobierno y sus servidores públicos desconocen la filosofía del servidor público, pueden manipular los datos, adulterar las cifras, ofrecer información que conviene a sus intereses, o bien, ocultar la que no agrada al gobierno en turno.

La transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, las tecnologías de la información, la participación ciudadana, los presupuestos participativos considerados como medios del gobierno abierto no necesariamente son tan efectivos como se suele hacer creer. Menos aun cuando dichos medios son operados por individuos faltos de integridad. Cuando los datos pueden ser alterados o modificados a gusto, la situación se torna riesgosa. Quien altera la información

no solo falta al compromiso laboral, sino que contribuye a la manipulación ciudadana al influir falsamente en su opinión.

Es usual la manipulación de cifras oficiales, lo que lleva a considerar:¿de qué sirve contar con mucha información si esta es solo paja, además de ser falsa o adulterada? Cuando esto sucede, se crea un mundo ficticio o ilusorio, desviado de la realidad. Se miente no solo al ciudadano, sino a los mismos gobernantes. En el colmo de la situación, no solo los ciudadanos sino los mismos gobernantes terminan por creer sus mentiras.

A continuación se exponen algunos ejemplos reales de cómo se puede alterar la información en los gobiernos y administraciones públicas. Por precaución, se omiten algunos de los nombres y lugares donde esto sucedió.

• **Ejemplo I.** Hacer más con menos. Una institución pública dedicada al ramo de la educación ofreció durante un año x número de becas a estudiantes. Al año siguiente, a dicha institución se le redujo el presupuesto, por lo que tenía que disminuir el número de becas. Sin embargo, el titular de la institución quería mostrar datos que evidenciaran que durante su gestión se habían dado los mejores resultados. Apoyado por sus asesores hizo lo siguiente: se redujo el monto de las becas a la mitad, y con el recurso obtenido, se repartió a más alumnos, esto es, si se daban cien becas de mil pesos ahora se darían doscientas becas de quinientos pesos. De esta manera se duplicaba el número de becados aunque el monto fuera una nimiedad. En el informe de labores del director solo se habló de porcentajes, no de montos reales. Se dijo: "En este año duplicamos el número de becas en cincuenta por ciento respecto al monto del año anterior". Cínicamente se dijo que esta administración era eficiente al hacer más con menos.

• **Ejemplo II.** Cuadrar la información. Un área financiera dedicada al seguimiento de la deuda externa de México recopilaba la información suministrada por los acreedores (bancos privados, gobiernos extranjeros, organismos financieros internacionales). La información enviada por los acreedores mostraba tres cifras, una de amortización, otra de intereses y un monto total; en cualquiera de los casos, los montos suponían miles de dólares. Dicha información se "vaciaba" (en el léxico financiero así se decía) y concentraba en un cuadro matriz compuesto por columnas verticales y líneas horizontales. Tanto de las columnas como de las líneas se sumaban las cifras totales. Finalmente, había un gran total, resultado de los totales de las columnas verticales y las líneas horizontales. De este cuadro matriz se tomaba información para los informes y declaraciones que hacían las autoridades de Hacienda en relación a la deuda externa. El asunto se complicaba cuando no llegaba la información por parte de alguno de los acreedores o bien cuando faltaba alguna cifra, es decir, cuando solo reportaban amortización pero no intereses, lo que hacía que los totales no cuadraran. Cuando esto sucedía, la solución que daba el responsable del área era la siguiente: "¡Cuádralo! o ¡Ajústalos para que cuadren!".

• **Ejemplo III.** En México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), organismo público encargado de realizar encuestas sobre diversas temáticas (empleo, educación, pobreza), fue cuestionado y criticado por cambiar la forma de aplicar la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los hogares mexicanos (ENIGH), debido a lo cual los datos de ingreso dejaron de ser comparables con las cifras de los años previos. Dichos resultados contrastaron con los resultados de otro organismo llamado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Con la nueva metodología el número de pobres disminuyó. Situaciones como esta contribuyen a una desconfianza cada vez más generalizada de la opinión pública hacia los datos

que ofrecen las instituciones. Hay situaciones incluso grotescas como la del titular de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno de México, José Antonio Meade, quien en 2016 tomó como indicador para medir la pobreza una "lavadora de ropa". El secretario de SEDESOL afirmó lo siguiente: "Poseer este electrodoméstico significa que se tiene agua en casa, electricidad, ingreso y acceso a un crédito" (*La Jornada*, 2016: 6). Meade sostuvo que aquellas familias que cuentan con este electrodoméstico pertenecen a la clase media. De esta manera, bajo este indicador, el monto de los pobres disminuyó, dando pie al gobierno para señalar que la pobreza había bajado en esta administración.

Estos casos de manipulación de la información son solo una muestra de por qué se acentúa la desconfianza de los ciudadanos hacia los gobernantes. El *Informe PAIS sobre Calidad de la ciudadanía en México* (2014) destaca la situación de desconfianza de los ciudadanos mexicanos hacia diversos actores públicos.

> La desconfianza en las instituciones públicas debe inquietarnos. La confianza es necesaria para el funcionamiento de la democracia. Considerar deshonestos a prácticamente todos los servidores públicos genera desconfianza hacia su labor. La falta de confianza en las instituciones afecta a la legitimidad del gobierno y repercute, en última instancia, en la gobernabilidad. Podemos afirmar que si el ciudadano no confía en el funcionamiento institucional, tampoco apoyará al sistema político.
> Entender la desconfianza de los mexicanos hacía las instituciones públicas, hacia los gobernantes y representantes populares se hace fundamental para la consolidación de la democracia. Obviamente, nos encontramos en un círculo vicioso entre la percepción que los mexicanos tenemos de los servidores públicos, la debilidad de la cultura cívica y la disposición a cumplir y hacer cumplir la ley.
> La confianza en el sistema es tan importante como la actitud crítica frente a él. Sin estos dos elementos la disposición a la participación e involucramiento en los problemas de la comunidad social y política será ínfima. En México tenemos evidencia empírica sobre los bajísimos niveles de confianza y al mismo tiempo la nula disposición a la participación (Marván, et. al., 2015: 105-106).

La desconfianza ciudadana se extiende a otros sectores de la sociedad como lo demuestran datos publicados por el Latinobarómetro (2015) en el que señala lo siguiente: "México es el país latinoamericano que registra el menor grado de confianza ciudadana en la democracia y sus resultados políticos, económicos y sociales".

Cuando la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y demás medios del gobierno abierto se hallan en manos de personas ausentes de ética, los resultados, simplemente, son alterados. Existen casos de individuos faltos de ética que una vez en el cargo, crean una Oficina de Transparencia como una de las primeras acciones a realizar. Una primera impresión es que esta medida es positiva, pero en el fondo, solo la desarrollan con el fin de ofrecer la apariencia de honestidad, aunque en el fondo sigan actuando como verdaderos rufianes, con el añadido de que bajo la bandera de la transparencia protegen sus fechorías. En palabras de Jorge Carpizo:

> Algunos de los peores delincuentes quieren ser políticos en diversos partidos, comunicadores o líderes morales:

> la descomposición política, social y ética en grados inimaginables. El ladrón gritando "Agarren al ladrón", y lo vocifera con tal seguridad, sangre fría y cinismo que la sociedad ya no sabe a quién creer (Carpizo, 2009: 22).

En otros casos, el gobernante de turno o sus secretarios colocan en un cargo, en el que se maneja información, a un amigo cercano y leal para que cuando los primeros dejen el cargo, el amigo les proteja "la espalda" ocultando o alterando la información. Dado este panorama, ¿se puede confiar en la información oficial?

Elefantes blancos de la transparencia

El caso de una Oficina de Transparencia en México. En un encuentro con un consejero del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales en el Estado de México y Municipios (INFOEM), este afirmaba orgullosamente que en su gestión se había dado respuesta casi al cien por ciento de solicitudes recibidas. Aparentemente, esto sonaba bien, pero al ahondar en detalles la situación cambió. Si bien la mayoría de las peticiones recibidas fueron contestadas, eso no significó que se satisficiera la petición de información. La mayoría de las respuestas que dio el INFOEM a solicitantes de información gubernamental fueron negativas, es decir, se negó la información al ciudadano. La forma de operación del organismo es la siguiente: primero recibe peticiones de la ciudadanía, antes que desde alguna información de instituciones del gobierno y de la administración pública. Segundo, canaliza las peticiones al organismo del que se solicita la información. Tercero, el organismo responde, la mayoría de las veces, negando la información. Cuarto, el INFOEM comunica por escrito la respuesta negativa al peticionario.

Un análisis general señala que no existe una cultura de transparencia en los servidores públicos que se refleje en la comunicación de la información que el ciudadano solicita. Los funcionarios, celosos de la información que genera su institución la ocultan o la niegan. Ante esta situación, se cuestionó al consejero mencionado: ¿en los años de vida que tiene la institución (casi dos décadas en ese momento), qué medidas han tomado para fomentar el valor de la transparencia en la conducta de los servidores públicos? El consejero del Instituto referido no entendió la pregunta o no quiso entenderla, pues repetía que ellos respondían por escrito a las solicitudes recibidas.

Esta situación es un ejemplo que puede servir como muestra de la existencia de instituciones que cuentan con estructura, presupuesto, equipo técnico, un conjunto de personas para su operación, etcétera, y sin embargo, no cumplen con el objetivo para el que fueron creadas. Por ello, estaríamos ante lo que se denomina un "elefante blanco", esto es, instituciones que son costosas y que no cumplen con su cometido. Es el también denominado "gatopardismo", el cambiar para que nada cambie. Aparentar que se están haciendo cambios para que todo siga igual. En el caso señalado, el organismo de transparencia no ha servido como medio efectivo para brindar información. Tampoco ha contribuido para generar una cultura de transparencia. Se ha limitado a ser una oficina de correos especializada que recibe peticiones y, aunque responde, no ofrece resultados.

Por todo lo anterior, es importante señalar que antes de transparentar y abrir la información a la ciudadanía así como instalar mecanismos tecnológicos de acceso a la información, sería conveniente generar una cultura de transparencia acom-

pañada de una actitud abierta, y sensibilizar y formar en valores de transparencia y cooperación a los servidores públicos.

Gobierno abierto y ética

Para que un gobierno sea verdaderamente considerado como abierto y transparente, debe hacer comprender a los servidores públicos, argumentando con fundamentos, por qué es conveniente compartir la información. Ello implica combatir prejuicios, actitudes paranoicas, alejarse del mundo de las conspiraciones, limpiar la mente para generar una actitud positiva.

Para lograr un efectivo gobierno abierto, los servidores públicos que participan en este proceso deberían contar un perfil acompañado de los siguientes elementos:

- Una filosofía de servicio público.
- El *Bien Interno,* que no es otra cosa sino el *espíritu de servicio.*
- Conocimiento de los fines del gobierno: a) lograr el bien común o bien general de la comunidad política; b) Formar ciudadanos virtuosos (educar a la ciudadanía); c) gobernar con justicia; d) garantizar la libertad del ciudadano; e) satisfacer las necesidades básicas; f) lograr la felicidad de la comunidad.
- Conocimiento y posesión de una serie de valores de servicio público: amabilidad, cooperación, generosidad, compromiso, profesionalismo, tolerancia.
- Actuación con imparcialidad, eficiencia, diligencia, respeto.

Compromiso con la veracidad.

l *espíritu de servicio* solo se obtiene si el servidor público conoce, comprende y ha interiorizado un conjunto de valores

éticos que lleva a la práctica. Cuando se llega a este nivel, los servidores públicos se convierten en lo que Platón denominó *guardianes del Estado.*

> La cosa más vergonzosa y terrible de todas, para un pastor, sería alimentar a perros guardianes de rebaño de modo tal que, por obra del desenfreno, del hambre o de malos hábitos, atacaran y dañaran a las ovejas y se asemejaran a lobos en lugar de a perros (...). Pues entonces debemos vigilar por todos los medios que los *guardianes del Estado* no se comporten así frente a los ciudadanos, y que, por el hecho de ser más fuertes que ellos, no vayan a parecerse a amos salvajes en vez de a asistentes benefactores (Platón, 1988: 198-199; Libro III, 416 a).
>
> Pero si los guardianes del Estado y de sus leyes parecen guardianes sin serlo, ves bien claro que corrompen por completo todo el Estado, y solo ellos tienen la oportunidad de organizalo bien y hacerlo feliz. Formemos, pues, verdadero s guardianes, hombres que puedan dañar al Estado lo menos posible (...) (Platón, 1988: 203; Libro IV, 421 a).

Un gobierno abierto y ético es un gobierno que comparte, que brinda, que ofrece, es un gobierno generoso. ¿Qué es lo que comparte? Información de calidad. ¿Cómo? A través de nuevas tecnologías, mediante redes de información, a través de portales de transparencia, respaldados en una ley de transparencia, mediante unidades de información y equipo técnico. Un gobierno abierto abre sus puertas en los sitios donde existe información. Permite al ciudadano entrar a la información cual investigador que acude a una biblioteca y solicita libros para escudriñarlos con calma, de forma exhaustiva y meticulosa.

Cuando los servidores públicos mantienen el esquema tradicional de ocultar la información, de reservarla, de no compartirla o de adulterarla, mostrando con ello su pequeño poder, poco a poco se puede llegar a situaciones inauditas o inverosímiles que antaño parecieran inconcebibles. Todo gobierno abierto verdadero requiere impulsar en sus servidores públicos valores y actitudes que generen los siguientes comportamientos: atención al ciudadano, capacidad de escuchar, capacidad de compartir, colaboración, generosidad, sensibilidad, solidaridad, sensibilidad para captar el sentir de la gente, entre otros. Dichas conductas son parte de la filosofía de servicio y se encuentran en el objeto de estudio de la ética pública.

Importancia de una ciudadanía madura

Un gobierno abierto dirige la información a la ciudadanía. Pero ¿por qué debería interesarle la información al ciudadano? ¿Está preparado el ciudadano para analizar, comprender e interpretar la información pública que se le presenta?

Para responder a la primera pregunta hay que establecer la distinción entre un ciudadano maduro y otro inmaduro. El primer tipo es aquel que ha llegado a un nivel de comprensión y conciencia que le permite deliberar, reflexionar sobre lo que pasa en su comunidad, por lo que actúa con responsabilidad y compromiso. El segundo tipo es aquel que ya llegó a la mayoría de edad y sin embargo, carece de interés por conocer los problemas de la comunidad política y, por tanto, es ajeno a estos.

En general, la ciudadanía se relaciona con la idea de participar, actuando por el bien común. Ser ciudadano supone desarrollar el sentido de identidad y pertenencia vinculado al lugar en el que se interactúa socialmente; implica desenvolverse con responsabilidad, lo cual nos conduce al meollo

de la ciudadanía: la participación política. Al respecto, Eva Anduiza y Agustí Bosch, citados por Oscar Diego la definen de la siguiente manera:

> Cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Dichas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración, implementación y aplicación de políticas públicas que aquellos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere por tanto de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal.
> La definición anterior comprende: a) acciones dirigidas a la composición de cargos representativos, b) acciones dirigidas a influir en las actitudes de los políticos, c) acciones dirigidas a otros actores políticamente relevantes, como las empresas, por ejemplo, boicoteando sus productos, d) actos a favor o en contra de medidas tomadas (manifestaciones), e) participación en asociaciones de carácter político (partidos políticos, sindicatos) (en Diego, 2013: 14-15).

A su vez, la participación ciudadana en política se asocia estrechamente al concepto de democracia, la cual se caracteriza por la necesidad de conciliar las exigencias de la participación con la gobernabilidad. La ciudadanía ofrece la oportunidad para que los ciudadanos tomen parte activa en los procesos deliberativos sobre derechos políticos y sociales. Cuando un ciudadano es libre y cuenta con una adecuada formación y conciencia, actúa con ética y responsabilidad, participando en las decisiones sobre los derroteros del Estado. De ahí la importancia de contar con información fresca y oportuna que le permita opinar, formarse un criterio con fundamentos. Una

ciudadanía informada puede participar en la toma de decisiones y entabla comunicación abierta y permanente con los diversos sectores de la sociedad.

Respecto a la pregunta de si los ciudadanos están preparados para analizar y comprender la información que se les ofrece, quizá la respuesta sea que depende del tipo de ciudadano con que cuenta cada país. Si el gobierno se preocupa por tener una ciudadanía educada, bien formada o virtuosa como señala la teoría política, sin duda, el ciudadano estará en posibilidad de analizar, deliberar, interpretar la información, lo que a su vez le permitirá participar con fundamento y comprensión en los asuntos públicos. Si por el contrario, nos encontramos con un gobierno al que le interesa mantener en la ignorancia a sus ciudadanos, sin cobertura educativa para todos, con población analfabeta, con educación de mala calidad y manipulada, sin duda, este tipo de ciudadano no sabrá dar utilidad a la información.

> La historia demuestra que cuando a los ciudadanos no se les educa y se les mantiene en la ignorancia, la sociedad se degrada, apareciendo de inmediato personas que usurpan el poder político para mantenerse en él y gozar de los privilegios mediante diversas prácticas corruptas. En una comunidad de ciudadanos faltos de compromiso, con gobernantes corruptos, la motivación por lo público se difumina y, en consecuencia, el Estado, de fondo agoniza, aunque en la forma parezca estar vivo (Diego, 2013: 21).

Una ciudadanía sin educación y valores, sin una cultura política y ética básica, vive sumergida en la ignorancia, situación que la aleja de la participación activa. Étienne de la Boétie, en su obra *Discurso de la servidumbre voluntaria,* escribió:

> Sirven sin pena y hacen voluntariamente lo que se les ordena. Esto es, los hombres nacen bajo el yugo, y después, nutridos y educados en la servidumbre, sin mirar más allá, se contentan con vivir como han nacido y no piensan jamás en tener otro derecho, ni otro bien, que este que han encontrado, y consideran como natural la situación de su nacimiento (Etienne de la Boétie, 1947: 64).

El tema de la ignorancia en la ciudadanía se trató en la obra *Ética para la ciudadanía*, de donde se extrae el siguiente párrafo:

> Esta ignorancia, omisión o descuido de la formación ética no es casual. Una ciudadanía bien preparada participa en la toma de decisiones y está atenta a las elecciones de los políticos, circunstancia considerada por algunos gobernantes como riesgosa pues da pie al inconformismo y a la abierta oposición hacia quienes gozan de privilegios y no están dispuestos a renunciar a ellos. Es como despertar a un gigante que ha permanecido dormido en los últimos siglos.
>
> Es fácil que, con una ciudadanía inmadura, los representantes públicos caigan en actos como abuso de autoridad, prepotencia, soberbia, menospreciando, e incluso humillando, a sus ciudadanos. Cuando esto sucede la impunidad campa por sus respetos.
>
> De ahí que, en general, a través de diversos mecanismos ideológicos, mediáticos y tecnológicos se haya logrado entrar en la esfera interna del individuo, influyendo en sus pensamientos y puntos de vista. Esta influencia se manifiesta en los nuevos patrones de conducta, en la modificación de las actitudes y en la sustitución de los valores y tradiciones originales por otros sugeridos por la mercadotecnia. Reina la cultura del entretenimiento que actúa como poderosa y conveniente arma distractora. El "pan y circo" de la antigua Roma, el "pan y toros"

español tienen su correspondencia hoy en día en "cerveza y futbol" (Diego, 2013: 22).

Lineamientos éticos para la construcción de un verdadero gobierno abierto

Si la información es poder, este poder puede usarse para bien o para mal. Del uso adecuado que se dé a la información depende que se pueda generar un círculo virtuoso que beneficie, no solo a la ciudadanía sino también a la academia, las empresas, incluso al mismo gobierno. Un gobierno verdaderamente transparente y abierto, acompañado de sus diferentes medios, acoge elementos de la ética pública que se reflejan en las siguientes situaciones:

- Facilita la información a los interesados mediante las tecnologías de la información auxiliada con equipos adecuados (computadoras, impresoras, fotocopias).
- Ofrece espacios o lugares apropiados para obtener la información.
- Establece y respeta horarios adecuados al público.
- Abre y da a conocer lugares donde acceder a la información.
- Asesora a los interesados, aclarando dudas cuando estos no encuentran lo que buscan.
- Selecciona y capacita a los servidores que tendrán trato directo con la ciudadanía con el fin de ofrecer un trato humano con calidez.
- Agiliza el servicio a fin de no tener demoras ni pérdidas de tiempo.
- Ofrece información de calidad, seria, oportuna, precisa, auténtica, verídica y suficiente.

- Se actúa con imparcialidad, de manera que se ofrece información con equidad para toda la ciudadanía, sin discriminar ni hacer exclusiones, por lo que el servicio se torna incluyente.
- Ofrece la información completa sin censura, sin que se mutile el contenido.
- Ofrece sensibilidad ante lo que demanda la ciudadanía, por lo que los servidores públicos deben ser capaces de escuchar.
- Actúa con ecuanimidad en el servicio. Cuando algún reportero busca información para ser usada de forma crítica o tendenciosa, no por ello el servidor público negará la información. Esta actitud del servidor solo se logra cuando los valores de servicio han sido interiorizados y se han tornado principios.

Un gobierno abierto con ética tiene siempre en la mira el bien de la sociedad, nunca el individual. He aquí la razón de ser de todo gobierno, gobernar para la totalidad de la comunidad política, servir a la sociedad, no servirse de ella. Cuando el gobierno ofrece datos e información verídica, confiable, suficiente y oportuna, facilita que las decisiones a tomar sean las más acertadas. Cuando el gobierno informa a la sociedad, por un lado, la toma en cuenta, por otro, le aclara dudas, le hace comprender el por qué de las decisiones que toma. Si el ciudadano se informa, lee y desarrolla una capacidad de análisis poco a poco se va empoderando y motivando a la acción, a la participación política.

Esta situación de comunicación estrecha gobierno-sociedad a su vez genera confianza de los ciudadanos hacia las instituciones y, en consecuencia, hacia sus gobernantes. El binomio sociedad-gobierno genera una interconexión sana y recíproca que se alimenta diariamente. Esta situación ayuda a la gobernanza y a la calidad de la democracia. Un Gobierno

abierto con ética es un gobierno que rige su actuación acompañándola de valores. Comprender la esencia de la comunicación entre gobernantes y gobernados y practicarla, sin duda, es muestra de una sana política.

Referencias bibliográficas

Anduiza, Eva y Bosch, Agustí. *Comportamiento político y electoral.* Ariel, Barcelona, 2004.

Aristóteles. *Política.* Gredos, Madrid, 1988.

Carpizo, Jorge. "La moral pública en México". En: *Moral Pública y libertad de expresión.* Editorial Res Pública, México, 2009.

Cruz Rubio, César. "España y la alianza para el gobierno abierto: algunos apuntes para 2017". En: *Revista Internacional de Transparencia e Integridad (RITI),* N° 3, enero-abril 2017.

De la Boetie, Etiene. *Discurso de la servidumbre voluntaria o el contra uno.* Ediciones Nueva Época, Madrid, 1947.

Diego, Óscar. *La ética en la gestión pública. Fundamentos, Estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral en los gobiernos.* Tesis de doctorado, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2007.

Diego, Óscar. *Ética para la ciudadanía.* Colección Cuadernos de Formación Ciudadana N°1, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, 2013.

Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de: http://dle.rae.es/?id=ESraxkH|MiZ5vEt|NWnohQu

Diario *La Jornada.* "Lavadora de ropa, indicador de baja en la pobreza: Meada". México, 26 de agosto de 2016.

Latnobarómetro. "*La confianza en América Latina 1995-2015*". Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp

Marván Laborde, María et. al. *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético.* Colección los mexicanos vistos por sí mismos, UNAM, México, 2015.

Oslak, Óscar. "Gobierno abierto: hacía un nuevo paradigma de gestión pública, Red de Gobierno Electrónico de América latina y el Caribe (Res GEALC)". En: *Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno,* N° 5, 2013.

Platón. *La República.* Gredos, Madrid, 1988.

Sandoval Almazán, Rodrigo. *La larga marcha del gobierno abierto. Teoría, medición y futuro.* INAP, México, 2013.

United Nations E- Government Survey Executive Summery, 2012. Recuperado de: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048579.pdf.

TOMARSE EN SERIO LOS CÓDIGOS DE ÉTICA PÚBLICA*

*Txetxu Ausín***

> No son las reglas morales abstractas de carácter general las que modelan, configuran el alma, sino siempre modelos concretos.
> Max Scheler, *Modelos y Jefes*

Los marcos de integridad institucional se desarrollan en el contexto de nuevas formas de gobernanza de lo público que conectan con una visión de la democracia más abierta, más directa y más interactiva frente a una praxis cerrada, jerárquica y unidireccional. En este sentido, la ética pública se vincula con los conceptos de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (*La gobernanza europea. Libro blanco*, 2001). La buena gobernanza es, indefectiblemente, gobernanza ética.

Entre las herramientas fundamentales que constituyen esta nueva infraestructura ética para las administraciones y servicios públicos están los códigos de ética y de buenas prácticas. Sin embargo, no pocas veces han devenido en meros instrumentos de propaganda y *marketing* pervirtiendo el sentido de la responsabilidad social de la función pública. Esto ha generado no poca desconfianza y hasta rechazo de los mismos, entendidos como coartadas para el abuso de poder, la

*Este trabajo se realiza en el marco del proyecto de investigación "KONTUZ!: Responsabilidad causal de la comisión por omisión: Una dilucidación ético-jurídica de los problemas de la inacción indebida" (MINECO FFI2014-53926-R). Recuperado de: www.kontuz.weebly.com

**Instituto de Filosofía, Centro de Ciencias Humanas y Sociales (IFS-CSIC), Madrid

corrupción y la arbitrariedad que pretendidamente querían eliminar.

Tomarse en serio los códigos de ética pública entraña una serie de elementos que vamos a concretar en dos experiencias recientes desarrolladas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (España): el Código de Ética y de Conducta para altos cargos de la administración pública vasca, aprobado en 2013, y el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa, puesto en marcha en 2016.

Introducción: la buena gobernanza es gobernanza ética

La gobernanza significa básicamente la gestión de los asuntos públicos y se caracteriza por un tipo de toma de decisiones pluricéntrico, estructurado en complejas redes mediante las cuales se organizan las relaciones entre actores relativamente autónomos pero, al mismo tiempo, altamente interdependientes. La idea de gobernanza conecta con una visión de la democracia más abierta, más directa y más interactiva frente a una praxis cerrada, jerárquica y unidireccional. Así, la Real Academia de la Lengua Española define la gobernanza como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. En definitiva, el concepto de gobernanza designa normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes y son cinco los principios que caracterizan una "buena gobernanza" (que es la que genera confianza de los ciudadanos en las instituciones y en el sistema político): la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (*La gobernanza europea. Libro blanco*, 2001).

Estos elementos de la "buena gobernanza" remiten a una re-conexión entre la acción política y la ética. La buena gobernanza es indefectiblemente gobernanza ética (Cfr. Longo/Albareda 2015). Es bien cierto que llas relaciones entre ética y política son complejas y difíciles (Cfr. Longás/Peña 2014) pero resulta ineludible reflexionar sobre el alcance y límites éticos de la acción política y la gestión pública. Pensar un *ethos* de la política no es confundir la visión moral del mundo y las exigencias de la acción política; la cuestión es cómo formular los deberes éticos de la política sin caer en el error de pensar que con eso ya hemos garantizado una buena política (Cfr. Innerarity, 2015).

En este contexto se sitúa la ética pública, entendida como la ética de las instituciones y organizaciones del sector público, esto es, la ética aplicada a los asuntos del gobierno y de las administraciones. No voy a entrar ahora en qué se entiende por una ética aplicada (Cfr. Cortina, 1993) ni en la complejidad añadida que tiene la ética pública con relación a otras éticas aplicadas (Cfr. Ausín 2010). Baste recordar que la ética pública atañe no solo a la actividad profesional que desempeña el servidor público (que remite a una ética profesional concreta: ética de la ingeniería, la medicina, la judicatura, la policía) sino que también se refiere a su condición de servicio orientado a los intereses generales y la utilidad pública —sin entrar tampoco ahora en la controversia sobre este concepto de 'utilidad pública', considerado indeterminado, confuso y hasta ideológico (Cfr. Nieto, 2008) —. Y además, la ética pública tiene tanto una dimensión individual, que concierne al sujeto que desarrolla su actividad en el servicio público (gobierno, administración, empresas y organismos del sector público) y otra dimensión colectiva y organizacional, que remite a la estructura, procesos y cultura institucional de la organización de dichos servicios públicos.

La concreción práctica de la ética pública se remite a un conjunto de herramientas, procedimientos e instrumentos en constante evolución y que revela a esta disciplina como una de las áreas de mayor innovación en el ámbito de las éticas aplicadas. Así, cabe distinguir cuatro grandes tipos de instrumentos en ética pública: 1) Declaraciones, acuerdos y directivas de índole intergubernamental, como las diferentes convenciones y convenios contra la corrupción, que han generado un conglomerado de *soft law* internacional, relativo a la lucha contra la corrupción y la promoción del buen gobierno. 2) Entidades (públicas y privadas) de monitorización de las instituciones y políticas públicas, como el GRECO (Grupo de Estados contra la corrupción del Consejo de Europa); OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de la Unión Europea); agencias públicas como la desaparecida AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, España) y organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional, Global Witness, Common Cause, Probidad para América Latina o Global Integrity. 3) Formación en ética pública, por ejemplo desde los Institutos Nacionales de Administración Pública, la universidad y organizaciones civiles. 4) Códigos de ética pública y buenas prácticas, incluidos por la OCDE en su estrategia de lucha contra la corrupción en el sector público.

Los códigos de ética pública y buenas prácticas

Son declaraciones sobre principios, valores y conductas deseables y exigibles en las organizaciones del sector público y que presentan diferentes niveles de generalidad y de especificidad. Se proponen como estándares de buena conducta y buenas prácticas en el ámbito del servicio público promoviendo la

excelencia profesional y los bienes internos (principios) de la actividad, como la integridad, la honestidad, la imparcialidad y el respeto, entre otros.

> En suma, los códigos éticos o de conducta no son otra cosa que la exteriorización de los valores y principios, así como de las normas de conducta y de actuación, que deben guiar el desarrollo de las conductas o comportamientos, así como de las actividades profesionales de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, más allá de las normas jurídicas previamente establecidas (Jiménez Asensio, 2017: 85).

Los códigos se caracterizan porque no pretenden regular conductas legalmente estipuladas, va de suyo el cumplimiento de la ley y de los reglamentos aplicables a cada actividad del servicio público. Su pretensión es la de incidir en el *ethos* del servidor público, generando hábitos, convicciones y cambio de cultura institucional que, en última instancia, impregna a la misma sociedad, favoreciendo la confianza en las instituciones sociales, tan necesaria en un contexto de desmoralización en la vida pública y de profunda desafección ciudadana hacia la política. Así, los códigos de ética pública están orientados a la generación de confianza y capital social, indispensables para el sostenimiento de cualquier sociedad compleja; no en vano, su contraparte, la desconfianza y el descrédito, son letales para las organizaciones, las empresas y las instituciones y minan las bases de la organización política de la sociedad (Cfr. Ausín, 2015).

Por todo lo anterior, los códigos de ética pública y de buenas prácticas presentan una doble condición: por un lado, remiten a los individuos implicados en el servicio público aspirando a exigir de ellos un conjunto de valores y principios que tienen que ver con sus convicciones éticas como servido-

res públicos (proyección interna). Por otro lado, al referirse a conductas y buenas prácticas exigen que esos mismos destinatarios adecúen su comportamiento a estos principios y valores, guiado sus actuaciones concretas (proyección externa) (Cfr. Pérez Vera, 2015).

Atendiendo a lo anterior, cabe señalar cuatro funciones básicas de los códigos de ética pública:

• **Reconocimiento.** Los códigos de ética pública suponen un reconocimiento público de la dimensión moral de la actividad del servicio público. Remiten a una toma de conciencia de los compromisos morales en este ámbito, no solo relativos al combate contra la corrupción económica sino también con relación a otros valores y anti-valores implicados en el servicio público, como el abuso de autoridad, el acoso, la falsedad, el nepotismo, etcétera. Y se refieren no solo a valores morales, indispensables, como el respeto, la honestidad o la integridad sino también a un conjunto de exigencias y competencias técnicas y organizativas, de modo que un principio ético básico de beneficencia en el servicio público se interpreta como hacer bien las cosas (eficiencia) para hacer el bien a los demás (ética).

Como poco, los códigos introducen reflexividad en la actividad del servicio público, constituyendo una meditación en voz alta, pública, sobre las dimensiones morales de esta actividad, sobre qué prácticas ayudan a alcanzar las metas de la misma y sobre qué valores y principios se consideran necesarios para proporcionar a la sociedad el bien interno que le incumbe; esto es, la mencionada exteriorización de los valores, principios y comportamientos que deben guiar las actividades de los servidores públicos.

• **Pedagogía.** Al establecer normas, obligaciones y buenas prácticas, los códigos funcionan como guías éticas de la

actividad. En este sentido, tienen una triple función: informativa, argumentativa y de aprendizaje, constituyendo un acervo moral de la actividad del servicio público. El objetivo último es cambiar la cultura de una determinada organización o servicio, forjando hábitos y convicciones y favoreciendo la interiorización de buenas prácticas, más allá de los controles. En definitiva, se trata de desarrollar un *ethos* profesional, un carácter que se adentre en la lógica propia del servicio público. Recuérdese que los servicios públicos son actividades cooperativas, recurrentes e institucionalizadas y que, en consecuencia, la cultura institucional ejerce una enorme influencia en las percepciones y elecciones de los servidores públicos. Así, el entorno de expectativas y roles afecta y explica una parte importante de las conductas finales de los servidores públicos.

• **Protección y prevención.** Los códigos de ética pública contribuyen a defender la actividad y los bienes internos que la caracterizan frente a presiones externas (económicas, mediáticas, etcétera). Constituyen por ello mecanismos protectores del servicio público que operarían como garantía de imparcialidad. Asimismo, son un valioso instrumento de prevención de malas prácticas, abusos y corrupción pues cuando intervienen los tribunales de justicia, el daño a la institución y al servicio público ya está hecho y es muy difícil revertirlo. Los códigos son instrumentos de autorregulación con una dimensión eminentemente preventiva, frente al carácter represivo o disuasorio de los marcos jurídicos.

> Los códigos de conducta incorporan una serie de normas de conducta o de comportamiento que, encuadradas en unos principios o valores, pretenden orientar en sentido positivo la acción y la actuación de tales cargos o servidores públicos, aunque en circunstancias extremas puedan tener también, de forma excepcional, algunos

efectos de reprobación o de carácter traumático (Jiménez Asensio 2017: 83).

• **Ejemplaridad.** Los códigos de ética y de conducta acrecientan el prestigio de una actividad, dignificándola socialmente y estableciendo condiciones de ejemplaridad (la fuerza de lo que es como debería ser). De ahí que necesariamente los códigos hayan de ser públicos, proporcionando información no solo a los profesionales sino también a la sociedad. Sin duda, la ejemplaridad constituye uno de los valores esenciales para la dignificación de la política y el servicio público y la restauración de la confianza entre ciudadanos y servidores públicos. Al gobernante y al gestor público solo le cabe practicar con el ejemplo (Cfr. Gomá, 2009).

Elementos de efectividad de los códigos éticos

Una pregunta planea siempre sobre los códigos de ética pública: ¿sirven realmente para algo? No es de extrañar el escepticismo. En muchas ocasiones, los códigos de ética pública han tenido un carácter meramente retórico y vacío, cuando no descaradamente publicitario, pero sin ningún impacto sobre la calidad del servicio público ni en la mejora de las relaciones entre política, administración y ciudadanía, limitándose a una suerte de "moralina burocrática". Peor aún, este tipo de códigos meramente programáticos, que conciben la ética como mera cosmética, han generado mayor frustración y desconfianza de la ciudadanía. Son códigos que no se traducen en pautas concretas, ni tienen fuerza vinculante, ni contemplan mecanismos de seguimiento y supervisión, ni ofrecen información pública y accesible.

Un paradigma de este "anti-modelo" es el caso del Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la AGE, España (3 de marzo de 2005), al que se adhirieron numerosas administraciones públicas. Derogado expresamente por la Ley 3/2015 de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la AGE (disposición derogatoria c). Para evaluar sus diez años de vigencia, se solicitó información al Gobierno sobre sus dictámenes y decisiones adoptadas. La respuesta del Ejecutivo fue: "... no se ha elaborado ningún informe de los previstos en el apartado cuarto del Código de Buen Gobierno (...) dado que dicho documento solo se elaboraría en el supuesto de un eventual incumplimiento de los principios éticos y de conducta de dicho Código. En consecuencia, al no haberse producido ninguno de esos incumplimientos no ha sido preciso elevar informe alguno en relación con ese Acuerdo".

Dejo a valorar para el lector o lectora si en esos diez años no ha habido ningún caso de corrupción o mala praxis relacionado con el gobierno y las administraciones públicas en España.

En consecuencia, para que para que los códigos cumplan las importantes funciones a las que nos hemos referido (reconocimiento, pedagogía, protección, prevención y ejemplaridad) han de satisfacer una serie de requisitos mínimos que se explicitan a continuación:

• **Participación.** Los códigos se han de desarrollar e implementar desde las propias organizaciones, desde quienes llevan a cabo la actividad de servicio público, con todo el asesoramiento externo que se precise y, si fuera posible, con la intervención de los legos, de la ciudadanía. Se trata de un requisito propio de la buena gobernanza y supone una concepción relacional de la administración que entiende al ciudadano como sujeto no solo pasivo en su vínculo con los

servicios públicos sino también como agente colaborador (proactivo) que puede mejorar la prestación y la gestión de los servicios públicos. En este sentido, todos los actores de las políticas públicas (políticos, técnicos, asociaciones, individuos) definirían sus necesidades, reconociendo las necesidades de los demás, cooperando en el establecimiento de los satisfactores, compartiendo soluciones e implicándose, en última instancia, en la acción, interviniendo en el balance social de los resultados (corresponsabilidad, cogestión)[1].

En todo caso, no habría que "importar" documentos ajenos, elaborados por otras organizaciones, para otros contextos, o por comisiones ajenas al propio entramado de la organización, como ha ocurrido en algunos de los llamados "procesos de modernización" de las administraciones públicas.

• **Flexibilidad.** Los códigos han de ser documentos abiertos y flexibles. No son las tablas de la ley, inmutables y fijas. La evolución de las demandas de la sociedad, las nuevas exigencias, circunstancias y comportamientos, hacen que los códigos se vayan reformando y modificando, convirtiéndose en un instrumento "vivo" para la mejora continua de los estándares éticos del servicio público y el fortalecimiento de la confianza pública. Esta concepción flexible de los códigos de ética pública implica procesos de evaluación de su despliegue y aplicación, tanto evaluación interna, a través de su organismo de monitorización (más adelante) como externa, a cargo de instituciones evaluadoras en el campo de la ética aplicada.

• **Adhesión.** Debe quedar claro a quién afecta el código y cómo se establece la fuerza vinculante del mismo pues no se deriva del cumplimiento de las leyes (como se ha dicho, va de suyo la obligación de cumplir las leyes). Por ello son necesarios mecanismos de adhesión al código que sean sencillos, transparentes y públicos, de modo, además, que queden claros los compromisos y responsabilidades que se asumen al adoptar un código ético y de conducta (los incumplimientos tienen consecuencias).

• **Canales.** Se precisan procedimientos, medios y protocolos accesibles tanto para las denuncias como para las consultas relativas a los códigos de ética pública. Para ello, se garantizará la confidencialidad, cuando sea necesario, y se atenderá especialmente a la protección de los denunciantes (*whistleblowers*).

• **Monitorización.** Es imprescindible la existencia de un sistema de seguimiento de los códigos que, además, ofrezca información pública y accesible sobre la actividad desarrollada en torno a estos documentos. Así se han constituido comisiones o comités de ética pública que impulsan, coordinan y realizan el seguimiento de los códigos de ética y de conducta de las organizaciones del sector público y que actúan como órganos de garantías del cumplimiento y desarrollo de los códigos. Entre sus cometidos concretos están el atender quejas y denuncias, resolver consultas y dilemas que se presentan al servidor público, formular propuestas y recomendaciones (ya hemos dicho que los códigos son instrumentos vivos y flexibles) y promover la difusión y la formación a través de cursos, seminarios, conferencias, etcétera.

• **Difusión.** Para que los códigos de ética pública contribuyan efectivamente al cambio de cultura institucional en una determinada organización o servicio público ha de promoverse no solo su conocimiento y difusión entre los concernidos por el mismo (y la sociedad en su conjunto) sino que se debe profundizar en la formación y comprensión de sus valores, principios, procedimientos y desarrollo a fin de

1 Ejemplos de esta cultura participativa son los Planes Integrales, los Planes de Desarrollo Comunitario, Agendas 21, Foros y Jurados Ciudadanos, encuestas deliberativas, audiencias públicas, consultas populares o Gestión compartida de espacios públicos (Cfr. Font, 2001).

favorecer la interiorización de los mismos, para la mejora continua del clima ético en las instituciones y organizaciones del sector público. Cursos, seminarios, conferencias y el uso de tecnologías de la información y la comunicación, como páginas web, *apps*, redes sociales y otros recursos electrónicos, son fundamentales para esta extensión de la cultura ética y de las buenas prácticas.

Experiencias en la Comunidad Autónoma del País Vasco

En lo que sigue voy a referirme a dos experiencias pioneras con relación a la implantación y desarrollo de códigos de ética pública y de buenas prácticas en la administración en la Comunidad Autónoma del País Vasco, España. Se trata de dos experiencias relativamente recientes y que responden a las funciones y requisitos de los códigos referido anteriormente.

En mayo de 2013 se aprobó por el Consejo de Gobierno del País Vasco el Código Ético de Conducta para Altos Cargos de la Administración Pública del País Vasco cuyo objetivo no es otro que promover la ejemplaridad a través de la integridad, salvaguardar la imagen de la administración del País Vasco, reforzar su eficiencia y garantizar que la confianza de la ciudadanía en las instituciones no sufra menoscabo alguno.

Su carácter es el de un código abierto y evolutivo, como se recoge en su apartado 1.4. Atenderá, en consecuencia, tanto al desarrollo legislativo que pueda afectar a sus materias como a las recomendaciones y propuestas que emita el órgano de garantía del código en sus informes anuales (volveremos más adelante sobre este órgano, la Comisión de Ética Pública). En este sentido, las recomendaciones de la Comisión se han traducido en modificaciones del Código que muestran la voluntad de adaptarse a una realidad cambiante, como

ha sido la modulación proporcional de las sanciones por incumplimiento de preceptos del Código. Igualmente, el Código se ha adaptado a la Ley 1/2014 (LCCCI) reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los cargos públicos, aprobada por el Parlamento Vasco, elaborándose en 2016 un texto refundido del Código (Resolución 67/2016 de 22 de noviembre).

El código tiene unos destinatarios claros y definidos que son los miembros del gobierno, altos cargos y asimilados y el personal directivo de entidades del sector público. En definitiva, afecta a todos los cargos de designación política que integran en sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco (unas trescientas cincuenta-cuatrocientas personas) y está concebido y diseñado para los cargos públicos que se mueven en la esfera del Ejecutivo. Por lo tanto no se aplica, en principio, a los cargos públicos designados directa o indirectamente por el Parlamento u otros colectivos sociales; como tampoco es de aplicación al personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General e Institucional de dicha Comunidad. Cualquier nuevo nombramiento o designación de los cargos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y su sector público destinatarios del Código, exigirá la adhesión individualizada al contenido íntegro del mismo (artículo 18.1). Esta adhesión, regulada en el artículo 18.4, implica la asunción del deber y obligación plena del cargo público de mantener, en todo caso, unas conductas y comportamientos tanto en su vida pública como privada acordes con el contenido expreso, la intención y el espíritu de los valores, principios y conductas establecidos en el mismo, y conlleva asumir la obligación de presentar la dimisión en el cargo si se incurre en un supuesto en el que se prevé tal medida en caso de incumplimiento de alguna o algunas de las conductas establecidas en el Código.

Por lo que respecta al órgano de garantía, se ha creado una Comisión de Ética Pública (apartado 16), entendida como un órgano consultivo dedicado a la interpretación, aplicación y difusión del Código de Ética y de Conducta. Está integrada por los titulares de la Consejería y Viceconsejería competentes en materia de Administración Pública y por dos vocales independientes con experiencia y prestigio, así como un alto cargo del Gobierno Vasco que asumirá la Secretaría y que tiene voz pero no voto. Desde su constitución, en octubre de 2013, ha realizado cincuenta y siete informes, a un media de doce por año, atendiendo quejas y denuncias y resolviendo consultas y dilemas, lo que ha creado un acervo de buenas prácticas que tiene una indudable fuerza pedagógica y funciona como una guía ética de la actividad de los altos cargos de la administración pública vasca. Así, han ido cambiando los asuntos tratados en la medida en que se está creando un cuerpo de doctrina fijado por la Comisión y que contribuye a disipar dudas que se plantean los destinatarios del Código. En este sentido, los casos han ido variando de temática, siendo los primeros referidos a cuestiones de conflictos de intereses y régimen de incompatibilidades y pasando posteriormente a cuestiones de ejemplaridad, relativas a la imputación de cargos públicos en procedimientos penales o administrativos sancionadores. Sea como fuere, en dos tercios de las consultas no había contravención del Código y en el tercio restante se ha recomendado la abstención o la renuncia (Cfr. Pérez Vera, 2015)[2].

En cuanto a la difusión de este código, el Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco ha habilitado una sencilla página web donde se puede consultar el Código, los acuerdos de la Comisión de Ética Pública y

2 En este trabajo de Elisa Pérez Vera, vocal independiente de la Comisión desde su creación, se analiza en detalle la actuación de esta Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco.

las memorias elaboradas por la misma, que funcionan como guías aplicativas. En estas memorias se incluye un estudio anual de los casos recibidos, se hacen propuestas de mejora y adaptación y se reseñan las actividades de formación y diseminación impulsadas al abrigo de esta iniciativa. Asimismo, la web establece los mecanismos de contacto, electrónicos y presenciales, con la Comisión de Ética Pública: http://www.jusap.ejgv.euskadi.eus/r47-edukia/es/contenidos/informacion/comision_etica_publica/es_def/index.shtml

Por su parte, el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público, aprobado por Acuerdo de 1 de marzo de 2016, siguiendo las pautas establecidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pretende reforzar la infraestructura ética de la Administración Foral[3] por medio del impulso de una política de integridad que, como bien se expone, "no puede detenerse en un mero cumplimiento de la legalidad, sino que debe dar pasos decididos hacia la construcción y efectividad de un marco de integridad institucional y, asimismo, hacia la implantación y desarrollo de buenas prácticas en la gestión pública que mejore el rendimiento de la Administración en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía".

3 Diputación Foral es el nombre con el que se conoce desde mediados del siglo XIX a los gobiernos de las provincias españolas de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, en razón de sus regímenes especiales de autonomía administrativa (fueros) que conservaron después de la Primera Guerra Carlista como excepción al sistema centralista propio del Estado liberal establecido desde 1836 en España. En la actualidad, este régimen foral está reconocido por la Constitución española de 1978 (Disposición adicional primera) y por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (capítulo IV, art. 37). Las diputaciones forales gozan de alta autonomía y poder de acción a diferencia de otras diputaciones provinciales, ya que entre sus competencias se encuentran la recaudación de impuestos a través de una hacienda propia, todas las infraestructuras de carreteras, o bienestar social, entre otras.

El Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa tiene como fin promover una cultura de la integridad en el ejercicio de las funciones públicas por parte de todos responsables y empleados públicos, así como por aquellas entidades o personas que participen en la provisión de servicios públicos forales, en el sentido de lo que Rawls llama una "sociedad bien ordenada", a fin de que impregne la mentalidad de la ciudadanía, produciendo un cambio de la cultura cívica y favoreciendo la interiorización de las normas.

Para ello articula una infraestructura ética que prevenga malas prácticas o conductas inadecuadas y promueva la integridad, objetividad, eficiencia, transparencia e imparcialidad de la administración pública, contribuyendo a legitimar a esta así como a sus cargos, servidores y colaboradores ante la ciudadanía, generando la tan deseada confianza. En este sentido, opera en tres niveles diferentes:

- Los altos cargos públicos y personal asimilado de la administración foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público: *Código de conducta y buenas prácticas de los miembros de la Diputación Foral y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la administración foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público.*
- El personal funcionario y laboral al servicio de la administración foral y de su sector público: *Código ético y de buena gestión del empleo público foral de Gipuzkoa.*
- Los adjudicatarios, concesionarios y proveedores de servicios a la Diputación Foral de Gipuzkoa: *Código de conducta y marco de integridad institucional e instrumentos de infraestructura ética en materia de contratación pública y subvenciones*[4].

4 En este momento, enero de 2018, se está ultimando un código ético y de conducta aplicable a subvenciones y ayudas otorgadas por la Administración Foral y por las entidades de su sector público a empresas, entidades y particulares.

Estos diferentes niveles de desarrollo y aplicación del Sistema de Integridad Institucional de la Diputación de Gipuzkoa se sustancian, como hemos dicho, en los correspondientes códigos de ética y buenas prácticas que satisfacen los requisitos de participación, flexibilidad, adhesión y monitorización enumerados anteriormente. Así, los códigos se han elaborado desde la institución foral, con la participación de los concernidos (como las organizaciones sindicales en el caso del código para los funcionarios y empleados públicos) y el concurso de expertos en la materia.

En cuanto a su ámbito de aplicación, está claramente determinado en cada caso, mediante un sistema de adhesión individualizado como requisito para el nombramiento o la contratación de la persona o entidad. En el caso del Código para el personal al servicio de la administración foral, este tendrá la condición de código deontólogico y, por tanto, será de obligado cumplimiento por los empleados públicos, sin requerir acto de adhesión individualizado. En todo caso, previo a cualquier nombramiento o contratación se hará entrega de un ejemplar del Código y se llevarán a cabo acciones formativas para que se pueda comprender su alcance y consecuencias.

Asimismo, se contemplan como códigos vivos que se irán adecuando periódicamente ante las exigencias de cada momento, en función de los informes y propuestas que emita el órgano de garantía[5]. Dicho órgano de monitorización es la Comisión de Ética Institucional que se ha constituido y que tiene como funciones impulsar, promover, velar y garantizar el cumplimiento de los valores, principios y normas que se regulan en los códigos de conducta aprobados y que bus-

5 La guía aplicativa incluida en la última memoria publicada, correspondiente a 2016, incluye la modificación de dos artículos del Código de Conducta y Buenas Prácticas así como el compromiso de que el plazo de resolución de las consultas, quejas o denuncias sea de quince días hábiles.

cará prevenir cualquier incumplimiento o mala conducta que pueda dañar el clima ético y la imagen pública (ejemplar) de la institución. Para ello, resolverá dudas, consultas y dilemas éticos que se le puedan plantear así como recibirá y tramitará las quejas y denuncias y elaborará guías aplicativas, informes periódicos y memorias sobre la actividad del órgano. Una de las singularidades de este Sistema de Integridad Institucional es que el órgano de garantía, la Comisión de Ética Institucional, está formada por tres miembros externos al gobierno foral mientras que los internos con voz y voto se reducen a dos. Con ello, se pretende evitar la autocomplacencia y añadir una mirada externa que abogue por reforzar los estándares de conducta y de gestión de la administración foral y en sus entidades del sector público.

El Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa parte de la premisa de construir la política de integridad en positivo, por ello hace especial hincapié en el desarrollo de un sistema de prevención que evite la aparición de malas prácticas. Asimismo, hace un propósito claro para la difusión, interiorización y socialización de los valores, principios y conductas recogidos en los diferentes códigos. No obstante, en aquellas situaciones en que falle el sistema preventivo o la correcta internalización de los valores y conductas, se otorga a la Comisión de Ética Institucional una serie de facultades graduales de reprobación, en función de las conductas que se hayan producido, de sus consecuencias institucionales y del impacto social, que pueden llegar incluso hasta la propuesta de cese o apertura de expediente administrativo sancionador al órgano correspondiente.

Un elemento fundamental de esta política de integridad en positivo es el desarrollo de programas de formación en el sentido de la función pedagógica ineludible de los códigos de ética y de buenas prácticas mencionados anteriormente. Así,

la administración foral y las entidades de su sector público incluirán en todos los programas de acogida a los nuevos cargos y empleados públicos sesiones específicas dedicadas a la ética pública y la integridad institucional. Esos programas serán de asistencia obligatoria y se acreditará su aprovechamiento, interiorización y transferencia de conocimiento. También se introducirán tales materias en los programas anuales de formación continua y en un programa de especialización en esta materia que se está gestionando con instituciones académicas de prestigio.

Por último, cabe señalar, como en el caso del Gobierno Vasco, el compromiso de la Diputación Foral con el gobierno abierto y la transparencia, de modo que toda esta política pública de integridad institucional ("Construyendo una Gipuzkoa ejemplar") es accesible a través de la web https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad, incluyendo las correspondientes resoluciones, memorias y canales de comunicación.

Recapitulación

Parafraseando a Ronald Dworkin, tomarse en serio los códigos de ética pública supone, en primer lugar, asumir las importantes funciones que pueden tener para una buena gobernanza: reconocimiento, pedagogía, protección, prevención y ejemplaridad. Y, en segundo lugar, implica satisfacer una serie de requisitos mínimos sin los cuales los códigos resultan papel mojado, mera cosmética, instrumentos de propaganda y *marketing* que pervierten el sentido de la responsabilidad social de la función pública. Esto ha generado no poca desconfianza y hasta rechazo de los mismos, al contemplarse como coartadas para el abuso de poder, la corrupción y la arbitra-

riedad que pretendidamente querían eliminar. Por ello, los códigos de ética pública tomados en serio han de ser claros, determinando su alcance y los compromisos que entrañan, a la vez que flexibles y evolutivos, con un sistema efectivo de garantías y monitorización y elaborados con la máxima participación, transparencia y difusión. Solo acompañados de toda esta infraestructura constituyen elementos imprescindibles para la buena gobernanza que, indefectiblemente, es gobernanza ética. De este modo, los códigos de ética pública resultan vehículos de innovación social en la gestión de los servicios públicos y en el refuerzo de la confianza y la legitimidad de las instituciones públicas, los gobiernos y la política en última instancia. Una innovación que lo es tanto de la administración pública como de la propia política en el sentido en que ambas se retroalimentan mutuamente, siendo que una administración ejemplar, transparente, relacional y estratégica remite a una concepción de la política más participativa, horizontal, responsable, eficaz y coherente.

Referencias bibliográficas

Ausín, Txetxu. "Ni ángeles ni demonios: ética aplicada al servicio público". En: Lorenzo Peña et al. (eds.) *Ética y servicio público*. Plaza y Valdés, Madrid, 2010.

Ausín, Txetxu. "Ética pública para generar confianza". En: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 9, 2015.

Cortina, Adela. *Ética aplicada y democracia radical*. Teenos, Madrid, 1993.

Font, Joan (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona, 2001.

Gomá, Javier. *Ejemplaridad pública*. Taurus, Madrid, 2009.

Innerarity, Daniel. *La política en tiempos de indignación*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015.

Jiménez Asensio, Rafael. *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. La Catarata, Madrid, 2017.

Longás, Fernando y Peña, Javier (eds.) *La ética en la política*. KRK, Oviedo, 2014.

Longo, Francisco y Albareda, Adriá. *Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*. INAP, Madrid, 2015.

Nieto, Alejandro. *El desgobierno de lo público*. Ariel, Barcelona, 2008.

Pérez Vera, Elisa. "Ética frente a corrupción: la reciente experiencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco". En: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 9, 2015.

SOBRE LOS AUTORES

Gema Pastor Albaladejo. Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), profesora en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) desde 1999. Imparte conferencias y seminarios en diferentes universidades europeas (Lisboa, Florencia y Universidad de Bolonia, entre otras).

Alejandro Álvarez Nobell. Doctor en Comunicación y Master en Gestión Estratégica e Innovación en Comunicación (Universidad de Málaga). Licenciado en comunicación Social (Universidad Nacional de Córdoba) donde es investigador (Conicet - Secyt UNC) y profesor. Además profesor de la Universidad Católica de Córdoba. Director General de Comunicación y Medios de la Municipalidad de Córdoba (Argentina).

Txetxu Ausín. Científico Titular y Director de JuriLog (Grupo de Estudios Lógico-Jurídicos) en el CSIC. Profesor invitado en varias universidades e investigador en el Instituto de Gobernanza Democrática *Globernance*. Director de la web y revista electrónica de éticas aplicadas *DILEMATA*. Vocal independiente de la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco.

Brenda Lis Austin. Diputada Nacional por Córdoba. Abogada (Universidad Nacional de Córdoba). Magister en Políticas Públicas en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (España). Secretaria de Educación (2016-2014) y Directora de Recaudación (2013-2014) de la Municipalidad de Córdoba. Docente en la UNC y la Universidad Siglo 21.

Oscar Diego Bautista. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la UAEM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT Nivel II.

María Florencia Belanti. Alumna del último año de la carrera de Abogacía de la Universidad Nacional de Córdoba. Asistente de investigación del proyecto "Capacidades institucionales de los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba" (Universidad Siglo 21).

Marcelo Bernal. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y de Federalismo Político y Fiscal en Argentina (Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Siglo 21. Abogado. Magister en Relaciones Internacionales. Magister en Gestión Pública Local.

Carina Marqués Bertinatti. Doctoranda en Política y Gobierno (UCC). Máster Universitario en Marketing, Consultoría y Comunicación Política (Universidad Santiago de Compostela). Magister en Dirección de Negocios (UNC). Diplomada en Gestión y Políticas Públicas (UCC). Diplomada en Transparencia y Gobierno Abierto (Instituto de Administración Pública – Puebla México) y Licenciada en

Economía (UNC). Directora de la MBA de la Universidad Siglo 21.

Alfonso Buteler. Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Magister en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor de derecho administrativo (Facultad de Derecho -UNC). Investigador (Universidad Siglo 21)

José Manuel Canales Aliende. Catedrático de la Universidad de Alicante. Director del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas. Autor de más de un centenar de publicaciones en el área. Profesor visitante en más de cuarenta universidades (América y Europa). Consultor internacional. Miembro del consejo científico de numerosas revistas y asociaciones científicas.

José Emilio Graglia. Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba (Premio Universidad). Procurador y Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Doctor en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Se desempeña como investigador y docente de grado y postgrado en diversas cátedras de la Universidad Nacional Villa María. Es Presidente del Instituto de Ciencias del Estado y la Sociedad (ICES).

José María Hernández Losada. Profesor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, Madrid). Profesor invitado en varias universidades españolas y latinoamericanas, en la Universidad de Cambridge (Reino Unido) y The Johns Hopkins (EE.UU.). Cofundador de la *Revista*

Internacional de Filosofía Política, editor académico hasta el año 2012.

Guillermo Lariguet. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Investigador Independiente de Conicet, Vice Director del Centro de Investigaciones Jurídicas, Unidad Ejecutora de doble dependencia: Conicet, Universidad Nacional de Córdoba. Premio Konex al mérito 2016.

Jaime Rodríguez Alba. Licenciado en Filosofía. Magister en Sociología. Profesor de Ética en la Administración Pública. Investigador y Director de Licenciatura en Administración Pública en la Universidad Siglo 21. Realiza su tesis doctoral en la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), España, sobre ética en la administración pública.

Daniel Sosa González. Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Asesor de la Cámara de Diputados de la Nación. Ex Consiliario en el Consejo Superior de la UNC (2015-2016). Ex Consejero de la Facultad de Derecho en la UNC (2014-2015). Miembro del equipo de investigación de la Universidad Siglo 21.

Manuel Villoria es catedrático de Ciencia Política (profesor) y Director del Observatorio de Buena Gobernanza en la Universidad Rey Juan Carlos (España), autor de más de doscientas publicaciones sobre gestión pública, ética pública y corrupción.

Se terminó de imprimir
en agosto de 2018
Córdoba | Argentina

OTROS TÍTULOS
EDITORIAL DE LA UNC

Colección ESTADO

Libertad de expresión y periodismo en el siglo XXI. Derechos, garantías, responsabilidades y secreto profesional periodístico
Miguel Julio Rodríguez Villafañe

Igualdad desatada. La exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución Argentina
Horacio Etchichury

Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica
Eduardo E. Domenech (Comp.)

Colección POLÍTICA

Facciones, partidos y clientelismo político en la Córdoba de entre siglos, 1890-1912
Norma Leonor Pavoni

Trabajar en la Universidad: (Des) Igualdades de género por transformar
M. Rodigou Nocetti, P. Blanes, J. Burijovich y A. Domínguez

Política, Cultura y Clase durante la Revolución Francesa
Lynn Hunt

Colección SOCIEDAD

Integración latinoamericana: experiencias
Jacquelina Brizzio, Santiago Espósito y José Emilio Ortega

Ejecución provisoria de la sentencia civil
Federico Arce

Justicia intergeneracional. Ensayos desde el pensamiento de Lukas H. Meyer
Santiago Truccone Borgogno (comp.)