

Del Estado abierto a la incidencia ciudadana: gestión de la evidencia

Por *Noemí Pulido**

Resumen

La gestión de políticas participativas reclama diseños que hagan evidente la incidencia social en las decisiones públicas. Como nunca antes, los nuevos canales de participación mediados por las TIC revelan potencial para trascender la lógica de confrontación por reivindicaciones grupales y construir así consensos amplios. Por ello, la participación institucional debe basarse en estrategias de construcción de *confianza* y *viabilidad* para prevenir los oportunistas que amenazan la dinámica participativa, y promover competencias y ambientes fértiles que extiendan la participación a los sectores con acceso precario a las oportunidades que ofrece la modernización y la apertura del Estado.

Palabras clave

Estado abierto – participación ciudadana – modernización – tecnologías de la información.

Abstract

Participatory policy management asks for designs clearly based on social participation in public decisions. More than ever, new participation channels built on information and communication technologies (ICT) reveal their potential to overcome confrontation among interest groups and evolve into wide consensus. It is the result of a different kind of institutional participation, one based on trust and viability construction. Trust to prevent opportunistic behaviors associated to participation dynamics, Viability to promote competencies and fertile environments that extend participation to vulnerable sectors, which usually have low chances of making use of the opportunities created by state openness and modernization.

* Administradora Gubernamental del Ministerio de Modernización de la Nación Argentina.

Key words

Open State – citizen participation – modernization – information technologies.

Introducción

La participación social ha llegado a la cima. Entre otras señales, se ha concertado en el espacio iberoamericano el derecho ciudadano a participar en todo el ciclo de la gestión y de las políticas públicas (CLAD, 2009). Lanzada en 2011, la Alianza —internacional— para el Gobierno Abierto se comprometió a fomentar una cultura que promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del siglo **xxi**, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) fijó en su objetivo 16 las metas para garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de los diferentes sectores sociales. Mientras tanto, en los territorios concretos, las vías de participación se promueven, se debaten, se prescriben, se investigan y, de manera creciente, se desarrollan, y su práctica se extiende.

Participar requiere tomar parte de los asuntos públicos. Por tanto, su viabilidad se torna inescindible de las facilidades y los dispositivos que generaliza la era electrónica que nos hace pioneros de la aceleración de la historia, la información activa, la hipercomunicación permanente, la ruptura de las preconcebidas distancias de tiempo y espacio, el impacto local de eventos mundiales y, paradójicamente, la inédita visibilidad global de lo local, diverso y singular.

Los polos hegemónicos y los relatos únicos se han ido desmoronando, a la vez que la creciente complejidad de la realidad confirma una y otra vez que un solo actor no sabe, un solo sector no basta, un solo poder no puede. Capitalizar el saber social a favor de políticas públicas mejor diseñadas y más efectivas es el innovador recurso que ofrece este *nuevo mundo* en el que el Estado ya no es lo que era, tal como la historia lo venía anticipando.

Las inéditas innovaciones de época han extendido el creciente potencial de las tecnologías digitales para la información en tiempo real por vías instantáneas: sitios de Internet, recursos compartidos en la nube, redes sociales, así como la accesibilidad, la pluralidad y la multiplicación de los medios digitales y sus diversas pantallas. Se abren incalculables posibilidades de acercar la política y la administración a los ciudadanos, a la vez que se multiplica exponencialmente su potencial para participar en asuntos de interés público.

Estas facilidades han puesto frente a los ojos de la población en tiempo real —y como nunca antes— la morfología de la esfera pública: labor legislativa, causas judiciales, estilos de vida de los mandatarios y sus entornos, el desempeño de los funcionarios, la calidad de los servicios públicos y sus déficits, la eficacia y la incompetencia, la rendición de cuentas y la corrupción, con una nitidez tal que impacta inmediatamente en la consideración social de la actividad política y de quienes la ejercen.

El deterioro de la confianza en las instituciones de la democracia afecta de modo directo el vínculo entre administradores y administrados. La ciudadanía se ha vuelto más informada y exigente, por lo que el debilitamiento del puente entre Estado y sociedad traduce el descontento social con los representantes políticos como reacción a episodios que socavan la probidad y ética pública, y disparan un malestar extendido. Se requieren medidas concretas orientadas a gestionar evidencias de integridad y transparencia para recuperar la promesa de un Estado al servicio del bien común.

Si sobrevolamos la Región, la rémora de las democracias latinoamericanas en relación con el combate contra la pobreza y el logro de cohesión social y dirección estratégica del crecimiento reclama responsabilidad de todos los actores y una calidad institucional que quiebre la desigualdad crónica para impulsar un desarrollo más armónico de la población. La globalización no solo ha achicado el mundo, sino que también ha visibilizado el cuestionamiento a sus poderes constituidos, por lo que gobernar desde una estrategia relacional y abierta la participación

ciudadana y de cada uno de los sectores sociales se revela esencial para producir nuevas sinergias que provean gobernabilidad y dinamicen la senda hacia el progreso.

Por estas razones, la necesaria apertura hacia la participación ciudadana se torna suficiente solo si se acompaña con medidas que impulsen el potencial ciudadano y sus capacidades para asumir como propios, usar y activar, los diversos canales y vínculos con el Estado que hacen evidente el acto de participar. La histórica expresión ciudadana frente al Estado ha tomado mayoritariamente formatos de ocupaciones y movilizaciones con modalidades de confrontación con los gobiernos en busca de lo que unos exigen y los otros estarían obligados a dar. La escenografía de la contienda es el espacio público, en lugar de las vías institucionales, propias de las democracias organizadas.

En este sentido, la expansión de la acción colectiva no institucionalizada que estalla en las ciudades de la Región no solo debe relacionarse con la expansión de derechos, sino también con la reacción popular frente al déficit de la calidad de las instituciones de la democracia, que se expande en las calles y se amplifica en las redes sociales que hoy agrandan de modo inconmensurable los impactos en la esfera pública. El panorama no elude que, muchas veces, se origina en sectores de la población que carecen de oportunidades básicas en materia educativa, económica y cultural, y cuyas biografías limitan tanto el potencial para aprovechar las ventajas del acceso a la información como la participación a la hora de definir y seguir las decisiones públicas que materializan las políticas gubernamentales.

Estos vastos sectores de América Latina están afectados por la brecha entre los derechos políticos y su ejercicio —salud, cultura, educación—, aspecto revelador de las desventajas en la dimensión representativa de la democracia, y también por las consecuencias de este primer déficit sobre la capacidad para activar el protagonismo en los mecanismos institucionales de la democracia participativa. Por ello, los núcleos de población excluida son los que mayormente recurren a hacer visibles sus problemas mediante la acción colectiva en el espacio público, tanto en

el reclamo por el ejercicio de sus derechos como por reacción ante el déficit de representación en las políticas institucionales.

Una nueva arquitectura de políticas reclama ampliar las vías participativas en las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil a través de las diversas soluciones digitales que permiten ampliar su efectividad. En este sentido, la estrategia de institucionalizar la opinión ciudadana es prioritaria para fortalecer la calidad de la democracia y mejorar la pertinencia de las políticas públicas. Es imprescindible recordar que, en el ámbito gubernamental, *calidad* significa ‘producir resultados de valor público con foco en el ciudadano’ (CLAD, 2008).

Por ello, modernizar la gestión de los asuntos públicos creando mecanismos innovadores que impulsen círculos virtuosos en el vínculo administración-administrados implica crear formatos innovadores en la gestión de políticas, tanto en la esfera de los poderes ejecutivos como en la elaboración de proyectos normativos en los legislativos. En esta línea, en lo transcurrido de este siglo, la Región ha asistido a la construcción de una doctrina y una arquitectura conceptual destinada a reconfigurar administraciones y políticas en instituciones receptivas que produzcan, por un lado, la restitución de nuevas relevancias para la gestión de lo público, y por el otro, el sustrato de valores para desarrollar la probidad de la política, la profesionalización de la burocracia y el protagonismo ciudadano redemocratizador de la vida pública.

En este marco, a los efectos de este ensayo, el concepto *participación ciudadana* remite a procesos institucionalmente gestionados del que toman parte los sujetos sociales, personas o grupos con voluntad de participar para interactuar con organizaciones de la sociedad civil y con los poderes del Estado y, en particular, con la administración pública en la distribución de conocimiento e información social, en la identificación de problemas, oportunidades, acciones y tramitaciones propias de la esfera pública. Además, estos se orientan deliberadamente a incidir en la calidad de la gestión, las políticas, las decisiones y la vida cotidiana. Asimismo, consideramos, en sentido genérico, *ciudadano* a toda persona

en su carácter de sujeto de derecho con relación al orden jurídico vigente y a la administración del Estado.

En este trabajo, abordaremos las dos claves para gestionar la participación ciudadana en gestión y políticas públicas: la construcción de confianza y de viabilidad (Pulido, 2012). La primera previene los oportunismos que amenazan la dinámica participativa; la segunda promueve desarrollos tecnológicos, formativos y ambientes fértiles para expandir enfoques de gobernanza que desafíen con nuevos significados la búsqueda de un cambio en las lógicas del secreto del juego institucional y de los jugadores.

Los nuevos formatos y canales de participación digital que facilitan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC) revelan potencial para trascender la lógica de mera confrontación por reivindicaciones grupales o corporativas para organizar y construir consensos más amplios que demanda la participación democrática, tributaria de responsabilidades y saberes compartidos en orden a coproducir el bien común.

Luego de la inicial extrañeza frente a la inserción de *nuevas* tecnologías, se han producido innovaciones de gestión significativas, aunque con avances intermitentes y reversiones. En los últimos años, se ha ido acelerando un proceso de innovaciones decisivas en materia de gestión, mediadas por tecnologías, datos abiertos, información pública activa, maratones de innovación, mesas de diálogo, presentación de agendas abiertas a la opinión ciudadana. Estas convergen en el modelo de Estado abierto con programas para extender en el territorio la conectividad y también la interacción con los diversos grupos de población, con los ciudadanos y sus familias.

La irrupción de cambios que tensionan algunos valores naturalizados, tanto por la administración como por la sociedad, demanda renovados liderazgos públicos para acelerar la implementación de los dispositivos, las plataformas y las redes direccionadas a estimular y activar a los ciudadanos. Las consideraciones que orientan la participación ciudadana

y la gestionan con un vasto menú de dispositivos participativos valen sobre un nuevo perfil de líder. Estos dispositivos exceden los tradicionales mecanismos de control social y se expanden con diferentes grados de implicación ciudadana a través de experiencias que ya desarrolla la mayoría de los países de la Región, aunque de modo fragmentado.

Queda por delante afrontar el reto de la formación de competencias ciudadanas con la implicación de todos los actores, hacer un énfasis más profundo en las competencias de los directivos públicos que deben impulsar el modelo participativo. En esta línea, se reclama extender la capacidad de innovar de los profesionales y los agentes de la administración para acelerar, por mecanismos de participación interna, la democratización de la burocracia y sus vínculos colaborativos internos y extramuros con la ciudadanía y sus organizaciones.

1. Paradojas y paradigmas

En el campo académico, los estudios sobre la diáda Estado-sociedad han desplazado el análisis de frontera, que la entiende como un campo de fuerzas en pugna, para profundizar en sus interacciones, intercambios y complementariedades e indagar los vínculos que pueden fortalecer oportunidades compartidas.

En el nivel macropolítico, la participación ciudadana ha nutrido la agenda continental en las últimas dos décadas. Los gobiernos han reiterado la conveniencia de impulsar la participación de la sociedad civil para «otorgar vigor y permanencia a las democracias» (Cumbre de las Américas, 1994), para «lograr la sostenibilidad del desarrollo» merced a la intervención de la sociedad civil en las decisiones de diseño, implementación y evaluación de políticas y programas de gobierno (Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, 1996). También prometieron el «perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de participación pública».

Además, el protagonismo de la sociedad civil ha comprometido a los gobiernos a «educar para la democracia y para tornar más participativas las estructuras institucionales» (Cumbre de las Américas, 1998), promover la participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible (OEA, 1999), trabajar con todos los sectores de la sociedad civil (Cumbre de las Américas, 2001), incluirlas en «las estrategias para incrementar y fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA» (OEA, 2003), e institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado para alentar la participación en las Cumbres de las Américas (Cumbre Extraordinaria de las Américas, 2004).

La agenda continental definió incluir a la sociedad civil en las discusiones para generar trabajo, reducir la pobreza y contribuir a la gobernabilidad (Cumbre de las Américas, 2005) y le encomendó a la OEA «un programa interamericano de intercambio de experiencias y mejores prácticas para fortalecer y perfeccionar en nuestros países los mecanismos de participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y la ciudadanía en general, en la gestión del Estado». La incremental tendencia a la participación se siguió consolidando al punto que, en 2015, en la Cumbre de Panamá, el Foro de la Sociedad Civil ya asumía con agenda propia varias mesas de trabajo, como educación, gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo sostenible.

Sin embargo, en paralelo, en la América Latina de los noventa, el modelo privatizador atravesaba la Región para *fortalecer el papel del Estado*, paradójicamente, con medidas de recorte, tercerización de las funciones gubernamentales y focalización de las políticas sociales. La participación se manejaba, sobre todo, a través de mediciones de satisfacción de usuarios de servicios públicos, pues el ciudadano había reencarnado súbitamente en cliente de su administración por los servicios consumidos. Al final del experimento, la resultante extensión y profundización de la pobreza debió atenderse con programas públicos que, para restañar el trauma social de vastos grupos ciudadanos, volvían a etiquetarlos con categorías ciertamente subalternizadoras: beneficiarios, asistidos,

vulnerables, excluidos. Sin sutileza, se las llamó *políticas compensatorias*. Reducida así a un barniz, la participación ciudadana decepciona toda vez que no inciden en su instrumentación los atributos de ciudadanía ni la construcción simbólica del colectivo social (Lechner, 1997).

Al fin, con el nuevo milenio, llegó la hora de reconocer que las teorías de mercado no explican todas las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y sus clientes. La extendida desigualdad y la fragmentación social —producto de una economía primaria basada en el endeudamiento, la privatización de servicios esenciales, la naturalización de la pobreza, la inflación y la crisis fiscal— iban a resituar el Estado latinoamericano en el centro del paisaje. No se trataba solo de su regreso; las corrientes neopúblicas anunciaban que sería preciso reinventarlo, y, por tanto, sus vínculos con la sociedad debían reinventarse.

2. La arquitectura iberoamericana para la participación

Agotado el siglo xx, la preocupación por los temas para destrabar el desarrollo, tales como la extensión de la pobreza, la aguda desigualdad, el déficit de calidad de las democracias y la desconfianza a sus instituciones, iba a desencadenar nuevas doctrinas de gestión pública para América Latina (CLAD, 1998 y 2010).

La reconstrucción del papel del Estado tendría que armonizar las corrientes de la era global con las singularidades propias para ganar competitividad en el mercado mundial concentrando los esfuerzos públicos en educación, ciencia y tecnología, y en integrar a la población asegurando las prestaciones sociales universales. En este marco, reinventar el papel del Estado significaba convertirlo en regulador efectivo de la actividad económica para quebrar el ciclo de la pobreza incesante y en productor de políticas sociales que le aseguraran al universo social el acceso a servicios básicos, extensivos en los nuevos tiempos de la conectividad.

Orientados a la redemocratización y a un desarrollo humano más armónico, estos cambios debían ser liderados por Estados capaces de construir alianzas para una actuación estratégica, junto con el sector privado y la universidad, en la creación de condiciones de competitividad económica y, a la vez, debían ser capaces de extenderlas con la participación de la comunidad al tercer sector, el de la sociedad civil, en un enfoque de gobernanza para la coproducción del desarrollo.

El Estado del siglo XXI se encuentra exigido a liderar los cambios para generar cohesión social, mayor productividad, mejor distribución de su renta, nuevos soportes tecnológicos y sustentabilidad ambiental. Ello no podrá realizarse sino a través de una trama de actores sociales que conformen alianzas para alcanzar juntos objetivos complementarios. En estos términos, la participación es el proceso articulador de los esfuerzos de todos los protagonistas de una comunidad para trazar el horizonte de progreso y hacerse cargo de la construcción colectiva de su destino.

En este plano, se inscribe la idea de un nuevo contrato entre el sector político, la burocracia y la sociedad, que encuadra un perfil de Estado cuya instrumentación a través de administraciones profesionalizadas, modernas y flexibles reconoce un marco de valores y políticas para diseñar una gestión pública transparente, accesible y abierta a la incidencia ciudadana.

Esta vez, las reformas no llegaron solo de la mano de catástrofes fiscales, sino con la necesidad de asegurar la gobernabilidad democrática y la institucionalidad necesarias para revertir la desigualdad crónica de la Región. En este sentido, resultaba clave el reconocimiento de la esfera pública no estatal y la reposición de los ciudadanos y sus organizaciones en un papel de participación activa en la dinámica política.

Las especificidades de este paradigma de gestión se articularon en los marcos de referencia común que han concertado formalmente los países, expresados en las sucesivas Cartas Iberoamericanas (CLAD). Estas se suscribieron en todos los casos con creciente presencia de los marcos

político-técnicos que le proporcionaron andamiaje a la participación ciudadana en una nueva arquitectura facilitadora de la administración abierta, transparente, relacional en las siguientes dimensiones:

- *La función pública* (CLAD - ONU, 2003). Una administración profesional se refleja en políticas activas que favorezcan la igualdad de todos los ciudadanos sin discriminación alguna, así como en su apertura para distribuir con fluidez la información relevante sobre los servicios públicos y, al mismo tiempo, la creación de eficaces sistemas de control por resultados y de rendición de cuentas públicas.

- *El buen gobierno* (CLAD, 2006). No hay modelo de gestión pública que pueda asentarse en las bases corrosivas de la corrupción, secretos o privilegios propios de las castas. Se define como *buen gobierno* el que administra con austeridad y honestidad los dineros públicos; busca y promueve la participación ciudadana; crea y usa estadísticas, bases de datos y portales en línea para el mejor acceso de la ciudadanía a la información y a los servicios; y fomenta la participación social en formulación, implantación y evaluación de políticas públicas en condiciones de igualdad, propia de una administración receptiva y accesible.

- *El gobierno electrónico* (CLAD, 2007). Aporta una innovación clave: cuál es el derecho de los ciudadanos a vincularse a distancia con su administración y a recibir respuesta por el mismo canal. Su objetivo es acercar a las organizaciones públicas a las demandas de la población, transparentarlas y promover la sociedad de la información y del conocimiento, a la vez que abre el potencial de participación ciudadana con iniciativas, como
 - debatir la gobernanza en Internet con el protagonismo de gobiernos, sociedad civil y agentes económicos;

- aplicar el uso de las tecnologías digitales para transparentar la información ante el ciudadano y facilitar su participación en el sector público;
 - fortalecer la gobernabilidad democrática facilitando la consulta participativa de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas;
 - generar estrategias de gestión y producción de información pública, y de redes de gestión del conocimiento;
 - convocar a los agentes sociales a participar del desarrollo del gobierno electrónico; y
 - desarrollar la infoalfabetización ciudadana para extender la participación social.
- *La calidad en la gestión pública* (CLAD, 2008). Remite la calidad de la gestión y sus resultados a la producción de valor público y requiere administraciones públicas «transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía» (2008: 97)

Estos avances, que permitieron promover y sustentar innovaciones, se consolidaron con la Carta de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009), que consagró el derecho ciudadano a participar de todo el ciclo de la gestión pública y del desarrollo de políticas. En la Carta de los Deberes y Derechos Ciudadanos (CLAD, 2013), se estableció el derecho fundamental de la persona a la buena administración pública, cuyos derechos componentes tienen «la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos».

En paralelo, y antes de completar la primera década del nuevo siglo, emergía el paradigma de última generación en materia de apertura política: el gobierno abierto. Surgido en la administración Obama, se refiere a la dimensión digital del gobierno, basada en vínculos de confianza, con redes transparentes y participativas, con potencial para desbaratar la cultura del secreto y achicar la brecha entre gobernantes y gobernados. Su propósito es la apertura de la información pública, un *activo nacional* para la participación de los ciudadanos en el diseño de políticas y de normas, e impulsar dinámicas colaborativas con los diferentes actores sociales y ciudadanos. En línea con ello, en julio de 2016, en Bogotá, Iberoamérica adoptó en el seno del CLAD la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

Al fin, sin excusas, quedó vinculada la globalización digital con sus inéditas posibilidades en materia de captura, producción y transmisión de datos, y la responsabilidad política de gestionar instituciones abiertas e innovadoras para la expansión de políticas públicas, y las dinámicas colaborativas entre actores públicos y privados en toda la extensión de los territorios. Las posibilidades de revertir las brechas sociales se asocian a la población creciente de nativos digitales, la extensión de la conectividad y la generalización de los dispositivos móviles. Estos facilitan la democratización de la información y la circulación del conocimiento, así como el acceso a las orientaciones y los servicios públicos en línea y en red.

La instancia de transición institucional hacia modelos de una mayor gobernanza que activen sendas de progreso no podrá consagrarse sin reducir, por todas las vías pensables, las fragmentaciones que castigan a la Región con un paisaje de asimetrías sociales notables. Tampoco podrá encaminarse sin desbaratar el blindaje del poder político, que, tradicionalmente, ha tenido la potestad de opacar sus decisiones y las cuentas públicas como sostén de prácticas que la población le reprocha a la clase política.

En este sentido, el desafío del gobierno abierto trasciende los poderes ejecutivos y compromete a las instituciones legislativas y las administraciones de justicia, a la vez que hace palanca en el principio de transversalidad y coordinación interinstitucional para generar las articulaciones enfocadas a evitarles complicaciones y requerimientos superpuestos a los ciudadanos. Semejante reto impulsa un camino de proyectos en materia de bases de datos comunes y de redes de gestión pública que habiliten la interoperabilidad de las administraciones para ofrecer vínculos de mejor calidad entre jurisdicciones y con la ciudadanía.

3. La construcción de confianza

La democracia no es solo un régimen, sino también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos, y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de derecho, que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de *accountability*.

Guillermo O' Donnell

Más allá de las tecnologías en uso, los mecanismos de relación entre Estado y ciudadanos deben planificarse definiendo la vía digital, la presencial o la combinatoria de ambas para optimizar recursos disponibles, tiempos, procesos y resultados de las agendas definidas.

En cualquier caso, la participación democrática gestionada por las vías institucionales construye ambientes en los que se necesita desarrollar y sostener la confianza entre los actores (Pulido, 2012). Dado que las plurales perspectivas del campo social son un insumo crítico para planificar y gestionar los procesos públicos, la confianza crece con los diversos saberes situados que el conjunto logra impregnarles a las políticas, los servicios y los resultados. Capitalizar las experiencias en proceso ayuda tanto a sortear ingenuidades como a trazar estrategias

para construir de modo sostenible mecanismos para la organización y el resguardo del ámbito colectivo con el fin de controlar los riesgos que las dinámicas participativas, abiertas y plurales suelen implicar. Algunas de estas revisaremos a continuación:

1. *Definición de políticas y procesos pertinentes.* El aporte del saber social por parte de los sujetos participantes dota de mayor pertinencia contextual las decisiones de la gestión y facilita el resguardo del valor público de las políticas. Como contrapartida, es preciso reconocer y calcular que los *mecanismos plurales de decisión insumen tiempos mayores* que la definición unilateral, aunque compense con impactos más acertados la demora que ocasiona la generación de consensos. Por esta razón, a la vez que se planifican los tiempos de negociación y generación de acuerdos, se precisa calcular esquemas de decisión alternativos frente a incidentes que demanden soluciones rápidas, porque un perjuicio ocasionado por la adopción de decisiones extemporáneas puede deslegitimar la práctica participativa. A modo de ejemplo, mientras se desarrollan las consultas abiertas para diseñar el plan estratégico territorial participativo, no deben lesionarse oportunidades de inversión gestionadas por la vía administrativa con el argumento de que las definiciones de explotaciones de interés aún no se han abordado en la agenda participativa. Se trata de informar de manera transparente los criterios que armonizan las estrategias de mayor plazo con la gestión pública corriente.
2. *Ampliación de perspectivas.* La complementación de visiones y puntos de vista que proveen los espacios de interacción administradores-administrados, así como la mayor información que proporcionan, fortalece el diseño, la gestión y la evaluación de programas públicos al agregarles grados de certidumbre a sus impactos, por un lado, y el capital de conocimiento adicional que aporta la colaboración de la ciudadanía, por el otro. Sin embargo, la búsqueda del pluralismo *no puede ignorar los*

riesgos de manipulación de unas visiones y actores sobre los otros, por lo que debe resguardarse la democratización de las decisiones con dispositivos que impidan que las asimetrías sociales se traduzcan en el espacio común. Los métodos de planificación abierta que recurren al relevamiento, registro y puesta en circulación de toda argumentación u opinión vertida horizontalizan las argumentaciones y sustituyen votaciones mecánicas en las que un número de ciudadanos queda privado del aprendizaje que proviene de las razones de las mayorías y las minorías. La decisión pública final se sustentará en todos los aportes sistematizados.

3. *Expansión de redes.* Un trabajo multiactoral que pretenda igualar oportunidades de participación puede estar impregnado de *pretensiones de preeminencia por parte de actores* llamados a coparticipar que aduzcan prestigio, conocimientos o jerarquía. Las redes exclusivas existen; de lo que se trata en la gestión participativa es de democratizar el capital relacional para extender más y más las redes vinculadas a las organizaciones públicas. En este sentido, las reglas de diálogo o consulta deben asegurar equidad en las oportunidades de inclusión en la red, de modo que se bloqueen privilegios y manipulaciones.
4. *Refuerzo de la vocación cívica.* Tomar parte en la decisión pública reactiva valores cívicos en los ciudadanos que participan: cuidado de los bienes públicos, conciencia del destino colectivo y de los derechos y obligaciones de los sujetos y las instituciones. La participación se subordina al orden democrático institucional, aunque *no deben ignorarse ciertas tensiones que experimentan los funcionarios* acostumbrados a la decisión unilateral del Estado, cuando deben afrontar la rendición de cuentas, las explicaciones y la incorporación de opiniones surgidas de la participación. Las competencias y facultades de los poderes públicos son incuestionables, por lo que la participación comunitaria se articula en torno a la ampliación y la complementación de perspectivas,

la innovación y los consensos, sin lugar —no debe haberlo— para el desplazamiento de las competencias estatales. El manejo de las tensiones debe prevenir el efecto desarticulador de la mecánica confrontativa que reclama vencedores y vencidos, y que será preciso moderar en una lógica que ofrezca reglas de negociación en que todas las partes resignan algo, y todas ganan participando.

5. *Inclusión social.* La implementación de políticas sociales es una oportunidad clave para activar la cultura cívica, las reglas de trato y de la participación organizada de las comunidades alcanzadas por ellas. La voz, los saberes, la experiencia de los destinatarios de los planes sociales le aportan al Gobierno los imaginarios de la población y las certezas sobre las prioridades de la realidad que pretende atender. Asimismo, conecta a las personas en una red de diálogo y cooperación entre sí —y con las instituciones— y les posibilita trascender las prácticas de movilización territorial para ejercitarse en la comprensión del papel de las instituciones, los actores, su potencial de desarrollo y sus restricciones. *La dinámica demanda trascender las urgencias coyunturales que se agotan en el corto plazo*, puesto que el Estado gana la oportunidad de articular una política de desarrollo comunitario con dimensión productiva, que incluya componentes de formación de competencias ciudadanas para la autogestión de proyectos comunitarios sostenibles con inicial apoyo gubernamental.
6. *Ampliación de voluntades.* La incorporación de un mayor número de actores al diseño, ejecución, control o evaluación de la gestión pública por vía presencial o virtual lleva consigo una automática ampliación de posibilidades de elección y acción, así como la posibilidad de transformar la competencia en complementariedad. No puede rehuirse a la educación y la capacitación popular como *herramientas para formar a la ciudadanía*, porque *ese déficit es un limitante crucial* del potencial de incidencia de la población en las políticas que acompañen su propio progreso.

7. *Resolución de divergencias.* La negociación colaborativa permite potenciar destrezas para resolver controversias sin lesionar la convivencia. Frente a la fragmentación social de ciertos colectivos, pueden acentuarse *asimetrías entre participantes* con desniveles en el capital educativo. La gestión pública puede —debe— proveer mayor capital de información inteligible —y previa— a quienes puedan tener desventajas para participar luego en forjar consensos de mejor calidad, con una mayor opinión pública informada.

8. *Democratización institucional.* La participación democratiza la institución que la gestiona, porque incorpora otros sentidos y lógicas posibles en las perspectivas habituales de los dirigentes y la burocracia. No obstante, debe evitarse la saturación: la superposición de espacios de participación o su excesivo peso en la gestión cotidiana, puesto que la apertura decisoria no excusa a la gestión pública de *evitar distorsiones en sus funciones habituales* y en la prestación de servicios tanto a quienes participan como a los que no. En democracia, las instituciones públicas son políticamente legitimadas por el voto popular, que no puede quedar subrepresentado en las decisiones estatales, con relación a estos mecanismos de incidencia directa.

9. *Creación de capital social.* La gestión pública que abre sus lógicas a la participación encuentra aliados estratégicos: actores sociales con capacidad para multiplicar los alcances o resultados de la gestión. Sin embargo, las alianzas con la sociedad civil no justifican el *debilitamiento de la responsabilidad de la gestión pública por los servicios cogestionados* ni eximen a las organizaciones sociales de la misma transparencia y rendición de cuentas que se les reclama a los gobiernos. A la vez, la corresponsabilidad en el fortalecimiento del capital social exige de las organizaciones civiles difusión, amplificación y réplica de los espacios en que sus autoridades participen, al igual que rendición de cuentas por los dineros públicos que provengan del financiamiento de actividades.

10. *Fortalecimiento de competencias institucionales.* Una nueva arquitectura de políticas desafía la inercia institucional. La responsabilidad social de organizaciones civiles, empresas, universidades que pueden asumir programas que las comprometen de modo estable con la solución de los problemas comunitarios *no desligan al Estado de su misión esencial* en el aseguramiento de los servicios básicos o en su papel regulador de las prestaciones de servicios, ni en la responsabilidad o rendición de cuentas por la ejecución de los presupuestos aplicados para ello.

Cuadro 1. Desafíos y riesgos de la participación ciudadana

Desafíos	Riesgos
Pertinencia de políticas	Demora en las decisiones
Ampliación de perspectivas	Manipulación de las opiniones
Ampliación de redes	Oportunismo de los actores
Refuerzo de vocación cívica	Tensión en la representación
Inclusión de las minorías	Disgregación de estrategias
Ampliación de voluntades	Déficit de competencias ciudadanas
Resolución de divergencias	Asimetrías entre participantes
Democratización institucional	Distorsión del funcionamiento estatal
Creación de capital social	Debilitamiento de obligaciones
Competencias institucionales	Desplazamiento de la misión del Estado

Fuente: Elaboración propia

En resumen, el aporte de información y recursos de los que participan, la transparencia decisoria que el proceso construye cuantas más personas y organizaciones se impliquen, la corresponsabilidad que adquieren todos los actores, la legitimidad que da continuidad a las políticas y las innovaciones, la calidad que asegura el valor público, y el ejercicio de los derechos y los deberes cívicos son los factores decisivos para que la experiencia del compromiso con las políticas o la gestión pública sea una ganancia evidente para los participantes y la sociedad en general, en cuanto a la construcción de las credibilidades recíprocas y la confianza como base de la interacción.

4. La construcción de la viabilidad

... la institución instituida hace olvidar que es la resultante de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo natural.

Pierre Bourdieu

La construcción de confianza se sostiene sobre la base de instituciones públicas que tornen viables, efectivos y eficaces los mecanismos de participación en las decisiones y las diferentes etapas de las políticas. En otras palabras, deben asegurar una administración profesional, entendida como «la garantía de posesión de los servidores públicos de una serie de atributos, como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad, y la adhesión a los principios y valores de la democracia» (CLAD, 2003). De hecho, diversos estudios de organismos internacionales concluyen que hay una relación positiva entre la existencia de sistemas de gestión pública con esos atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración, la eficacia gubernamental y la capacidad de crecimiento sustentable de los países.

Sin embargo, persisten los factores de raíz cultural que han venido resistiendo la institucionalización de una burocracia meritocrática en la Región y siguen amenazando las metas de profesionalización de las administraciones públicas. A la fecha, América Latina aún no ha logrado constituir verdaderas burocracias integrales ni desterrar las prácticas clientelares, a pesar de que la matriz doctrinaria para la función pública iberoamericana acaba de superar doce años —con la ratificación de los jefes de Estado y de Gobierno— de sentar las bases para construir una burocracia basada en la profesionalización, el mérito y la flexibilidad en pos de administraciones eficaces.

Las aplicaciones que procuran abrir oportunidades para la modernización y la expansión de infraestructuras digitales y de conectividad, que benefician la calidad de la gestión pública y su conexión con la ciudadanía, han sido heterogéneas, intermitentes, parciales, con vastos núcleos de población que persiste excluida y tantas veces dependiente de la red clientelar en el territorio. ¿Qué barreras bloquean la implementación de los nuevos marcos de actuación pública? ¿Qué valores colectivos hacen soplar los vientos en dirección contraria al mejor desarrollo? La construcción de otra psicología cultural exige que seamos conscientes de los valores que nos llevan a construir nuestras perspectivas (Brunner, 1991) y realidades.

En la dinámica de la participación, tan efectivo como intercambiar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas es desaprender concepciones y hábitos que, en algunas ocasiones, refuerzan los valores que desterrar: patrimonialismo, facilismo, gestión de influencias, vacíos de información pública y sus circuitos, desarticulación entre ventanillas, entre otras distorsiones. Resulta ineludible explorarlo con diagnósticos realistas, puesto que es clave comprender que los implementadores de la participación —de la esfera política, el servicio civil, los ciudadanos y sus organizaciones civiles— son también portadores del *habitus* que la cultura a la que pertenecen —pertenecemos— ha logrado reproducir (Bourdieu, 1996).

En este sentido, la participación ciudadana es el estímulo privilegiado para que las administraciones ingresen a esquemas de gobernanza de la mano de un estilo de dirigencia pública hábil para conducir una dinámica que ponga en la escena las cualidades (Osborne y Gaebler, 1995) que conforman los siguientes rasgos necesarios para fortalecer la gestión de un Estado abierto, en la asunción de estos papeles:

- *Educador*: a través de campañas educativas y comunicacionales para promover el compromiso cívico relativo al cumplimiento de los deberes ciudadanos, al reconocimiento de los derechos y al ejercicio de la participación activa en la vida pública. En simultáneo, a través de la formación y la evaluación de desempeño de los agentes para desencadenar espirales de aprendizaje que fortalezcan el papel de servidor público de los directivos y los empleados estatales.
- *Impulsor*: mediante el diseño de herramientas para la multiplicación de canales y mecanismos nítidos que habiliten a los ciudadanos a participar para capitalizar los saberes sociales, dinamizar las redes, estimular la iniciativa de los actores, y abrir una espiral creciente de interacciones y coproducciones sostenidas.
- *Competitivo*: a través de la evaluación del grado de satisfacción de los usuarios con la calidad de los servicios públicos, las organizaciones públicas pueden tomar decisiones para la mejora continua, a la vez que recurrir a la participación de la población en controles y evaluaciones que mejoren la productividad pública.
- *Gestor de resultados*: mediante la fijación de las metas que añaden valor público, abiertas a la evaluación y medición por parte del ciudadano usuario y de la ciudadanía en general.
- *Emprendedor*: a través de la promoción de alianzas público-privadas y de gestión con las empresas, el tercer sector y la Universidad para dinamizar el desarrollo.

- *Desconcentrado*: a través del diseño de procesos decisorios que promuevan autonomía y participación interna de los equipos de trabajo, y la toma de decisiones compartidas con aliados del sector social para acercar las soluciones al punto más cercano a la ciudadanía.
- *Orientado al desarrollo*: un Estado regulador, relacionado con consejos empresarios, asociaciones profesionales y productivas para orientar las políticas socioeducativas, económicas, de empleo y de sustentabilidad ambiental.
- *En red*: requiere organizaciones públicas facilitadoras de la comunicación remota de la población con la administración y con otros contextos; y, a la vez, articuladoras de la cooperación horizontal y vertical en su estructura interna, con otros gobiernos, agencias y administraciones, con perspectivas de ganancias recíprocas en la transferencia de información, conocimiento, productos y tecnología.
- *Flexible*: el Estado abierto es una organización adaptada a una ecología social compleja, despojada de rigideces procedimentales y receptiva de las propuestas ciudadanas para forjar impactos públicos más efectivos.

La Agenda 2030 (ONU, 2015) les reclama a los países Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) inclusivos de las necesidades de todas las minorías que conforman las sociedades humanas, de acuerdo con políticas y prioridades nacionales. Semejante desafío exige esfuerzos para derribar las barreras a la participación y el desarrollo de competencias conducentes de la política, la burocracia y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el avance TIC agiliza y expande vías de participación, mejora la rendición de cuentas, abre el acceso a estrategias colaborativas en la toma de decisiones y distribuye información sobre servicios públicos.

La iniciativa de gobierno abierto ofrece disponibilidad de datos públicos, que son el activo inicial de innovaciones sociales, emprendedorismo, prevención de daños, reconocimiento de oportunidades, generación de nuevos servicios, operación en redes colaborativas.

El modelo de gestión pública abierta a la incidencia transversal en las políticas y en la gestión de los procesos impacta de modo directo en la calidad de los resultados si se cuenta con líderes públicos capaces de pensar lo impensado. Esto implica que los modos de entender y actuar en el ejercicio de la función pública no son *naturales*, sino construcciones culturales que responden a comportamientos aprendidos y basados en conceptos, valores y actitudes, cuya práctica continua los hace presumir incorregibles.

Los altos directivos y los ejecutivos públicos son el talón de Aquiles de la implementación del gobierno abierto, pues tanto los logros como los fracasos de un proyecto de participación social en ese nivel impactarán en cascada sobre los equipos de gestión y en los canales que vinculan la administración con la ciudadanía y sus organizaciones. Por esa razón, es preciso desbaratar las lógicas pétreas. La administración abierta demanda una nueva inteligibilidad, ideas que desbaraten las conductas que deben cambiarse por el cuadro directivo y los equipos de trabajo. A modo de ejemplo, las leyes de acceso a la información pública fisuran la cultura del secreto y alertan que la información que gestionan es patrimonio público, no de los funcionarios políticos ni de los directivos. Este reconocimiento impacta en la ingeniería procedimental de la administración de datos y en los mecanismos para su gestión, archivo y entrega.

La catálisis es el fenómeno químico de una transformación motivada por sustancias que no se alteran en el curso de la reacción. El directivo catalizador es el que puede acelerar los procesos orientados hacia la gobernanza multiplicando liderazgos para desconcentrar poder, democratizarlo y desplegar un aprendizaje horizontal. Son estos directivos los que forjan nuevos líderes que les dan dinamismo a las medidas de gobierno abierto.

Entendemos la participación ciudadana liderada por directivos, que, sin distorsionar los objetivos de la política pública, provoquen que los colaboradores se dediquen a gestionar redes con las organizaciones de la sociedad para objetivos compartidos, fortalecer los equipos de trabajo, extraer aprendizajes y trabajar por la inclusión plural. Un líder catalizador multiplica estímulos y autonomías en la gestión. Con una masa crítica de ellos, la administración receptiva es un modelo realizable.

La imagen anacrónica de los liderazgos carismáticos atados a lealtades personales hace parte de las oportunidades para renovar estilos de conducción y estrategias más vinculadas a la sociedad del conocimiento. Esto implica el potencial de saberes de los colectivos públicos, la gestión de equipos a partir de la motivación que lleva a comunicar la visión y priorizar a la ciudadanía como el sentido superior que justifica la función pública. La constitución de una contraparte plural y la multiplicación de liderazgos con equipos de alto compromiso se basan en potenciar oportunidades de desarrollo en relación directa con la modernización de la organización.

Es necesario delegar en equipos profesionales los dispositivos para la participación ciudadana y hacer de la organización una comunidad de prácticas con un capital de acuerdos sobre objetivos y valores democratizadores de la función, creadores de la imagen que la sociedad forjará sobre su administración, porque valores y formas de actuar se determinan recíprocamente.

5. Participación en la gestión pública: gestionar la evidencia

... las medidas políticas son algo más que la suma contrapuesta de presiones sociales. Esta presión está mediada por una dinámica organizativa que imprime su propia imagen al resultado.

Peter Hall

La «democracia de ciudadanía» (ONU, 2015) afronta los desafíos de articulación entre las elites políticas y los ciudadanos en sociedades crecientemente complejas y heterogéneas, en las que es preciso poner en escena una ciudadanía activa, así como la capacidad de respuesta de las instituciones.

Los diálogos multiactorales, los consejos consultivos, los presupuestos participativos, las asambleas comunitarias, las audiencias públicas, la elaboración participativa de normas y las diversas iniciativas de gobierno abierto son vías de participación que articulan los saberes sociales con la toma de decisiones de las instituciones públicas a lo largo de todo el ciclo de desarrollo de las políticas: el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación.

Hacer operativos los derechos ciudadanos a participar de las políticas y de la gestión pública debe encontrar su correlato en la participación interna de los agentes de todos los niveles para el diseño de un plan de gestión de la organización, en cuya trama los dispositivos de participación produzcan evidencia de su orientación a resultados de gestión. Es preciso calcular el grado de participación pertinente a la organización y el plan del que se trate.

Podemos pensar la participación como una escalera: el primer escalón capitaliza la información pública entregada y publicada; en el

siguiente nivel, se encuentran los espacios de consulta, que le facilitan a la administración el relevamiento de puntos de vista para el proceso decisorio y a los ciudadanos participantes les permiten intercambiar perspectivas sobre una misma cuestión. Así como el aporte de opinión supone el previo manejo de la información pertinente, en el tercer nivel, que es el de la incidencia, los ciudadanos conocerán cuáles de sus propuestas u opiniones son insumos de las nuevas decisiones o soluciones que la administración encara. En el cuarto nivel, el de la gestión asociada, los ciudadanos o sus organizaciones representativas se hacen corresponsables de una política pública en alguno de los componentes de su ciclo: diagnóstico, diseño, implementación, evaluación.

De este modo, las etapas de información, consulta, incidencia y cogestión alimentan la espiral incremental del compromiso ciudadano con la gestión pública. Por ejemplo, la información pública sobre la contratación de los servicios públicos domiciliarios nutre la consulta a los ciudadanos sobre su experiencia como usuarios de esos servicios. Cuando la administración decide sobre esos datos, se pasa a la fase de incidencia. Se torna finalmente en cogestión a partir del acuerdo con los ciudadanos y sus organizaciones representativas para que formen parte de la estructura de evaluación de la calidad de los servicios prestados con indicadores que reflejen la experiencia concreta.

Por lo expuesto, tendremos que descartar toda concepción simplista sobre la participación. Nunca ha sido producto automático de los documentos, las normativas ni los discursos. La participación que democratiza y les suma calidad a los resultados públicos no suele surgir de consultas inespecíficas o convocatorias ambiguas. Una evaluación previa del componente participación en las políticas requiere tomar en cuenta sus factores críticos (Cuervo, 2005):

- *Autoestima*: Los ciudadanos estarán dispuestos a trascender la queja hacia propuestas constructivas en la medida en que, haciéndolo, encuentren soluciones. La incidencia práctica produce confianza, mientras que la consulta reiterada —casi como una espiral sin fin ni impacto— debilita la voluntad de comprometerse.

- *Apertura*: Es preciso admitir que los conocimientos necesarios para diseñar políticas y programas públicos más pertinentes y certeros en sus impactos provendrán de la incorporación a las perspectivas que la propia población puede aportar sobre la descripción de los problemas que la afectan y su visión sobre el sistema de solución esperado. La subestimación de las opiniones de los *no especialistas* anclan la lógica pétrea de la solución *desde el escritorio* y convierten en banales los mecanismos para opinar.
- *Autoconfianza*: La percepción de eficacia por parte del grupo que participa depende de la información de base con la que cuenta para elaborar propuestas. La confianza se autogenera si se dispone de toda la información pública vinculada a los temas sobre los que se entregan opiniones y aportes.
- *Construcción colectiva*: Las gestión de la participación debe considerar diferentes niveles de incidencia que capitalizar: desde el relevamiento de opiniones hasta la gestión asociada. En cualquier caso, el resultado no se le asigna a un actor en particular, sino que es un logro multiactoral.

Transparentar las estrategias para evitar el desgaste, las demoras y la improductividad de quienes participan, así como despejar cualquier duda entre lo que está sujeto a deliberación y lo que es trámite rutinario, permite aplicar un plan de trabajo, un método y herramientas para administrar el proceso. De esta manera, es posible proveerle de oportunidades a la estructura administrativa en su conjunto para facilitar la contribución de cada profesional en el mapa general de actuación, puesto que cada equipo de la organización tiene una *expertise* que otros no tienen y que, puesta en circulación, lo impulsa hacia las metas fijadas.

6. Mecanismos de participación

Las expectativas de los ciudadanos y sus organizaciones abarcan tanto la información de interés propio como los asuntos de incumbencia social, es decir, todo lo referido a los resultados y al desempeño de las organizaciones públicas y sus servicios. Antes que nada, los agentes públicos son ciudadanos. En este sentido, el potencial para participar en el ciclo de diseño y la mejora del servicio público, presentar propuestas de innovación y mejorar e incidir en la formación de las políticas públicas en su evaluación y en la información de esos resultados puede —sin mayores complejidades— activarse a partir de dispositivos usuales en la administración:

- Exponer proyectos y metas al debate de actores sociales y ciudadanos.
- Abrirles las decisiones en materia de innovación a los empleados públicos.
- Relevar, analizar y atender la opinión ciudadana sobre la calidad en la gestión.
- Implementar la evaluación de las cartas de servicios públicos.
- Tramitar información y documentación digitales con los ciudadanos.
- Gestionar sistemas de sugerencias, propuestas y reclamos.
- Organizar la interacción entre funcionarios, empleados públicos y grupos de interés.
- Brindar apoyo experto a proyectos de emprendedores e innovadores sociales.

Sobre este *piso*, podemos innovar en los numerosos mecanismos creados y probados para gestionar la participación ciudadana. Algunos de ellos, como las sesiones legislativas abiertas, la banca ciudadana, el plebiscito, el referendo, son mecanismos abiertos a la sociedad por la

democracia representativa, que se sustenta en el régimen electoral. En cuanto a los mecanismos de la democracia participativa en el campo de las administraciones públicas, esta esfera institucional tiene potencial de apertura para devolver la palabra luego de la voz del voto, admitir juicios de valor y compartir el proceso decisorio sobre temas de interés común con la población que participa y sus organizaciones.

En algunos países latinoamericanos, se encuentran vigentes programas de control social. Por ejemplo:

- *Veedurías ciudadanas*: Son esquemas de control social en que la ciudadanía verifica de modo preventivo o posterior un proceso o un servicio público.
- *Comités de vigilancia*: Aspira a forjar una *cultura de la vigilancia* como un grado mayor de participación ciudadana en la ejecución de los presupuestos.
- *Contraloría social*: Regula acciones de vigilancia y evaluación de modo organizado e independiente para que el manejo de recursos públicos sea legal y transparente con exigencia de rendición de cuentas.
- *Auditorías ciudadanas*: Reúne a funcionarios y a la población para evaluar en conjunto una agenda de temas en común sobre las prácticas de ambas partes con relación a la calidad institucional y las conductas sociales.

Convengamos que una gestión pública relacional se corresponde con una red interna de gerenciamiento del proceso participativo. Sobre esta base, es clave considerar que los mecanismos de participación que se definan adoptar deben ser pertinentes al grado de participación buscado, a los temas o políticas sectoriales, al nivel de gobierno —local, regional, provincial, nacional—. Despejamos la idea de que, si un mecanismo funciona en algún lugar o tema, es automáticamente replicable a otro contexto y para otra finalidad. El grado de replicabilidad de experiencias

debe ser cuidadosamente ponderado, porque la idiosincrasia de las comunidades también juega su papel en la selección instrumental, en los diferentes niveles en que la participación se expresa.

- *Información pública.* La información ciudadana es la base de todo proceso participativo responsable y un derecho consagrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos. El acceso a la información es un tipo de participación que suele considerarse pasivo; sin embargo, es la base para activar muchos otros derechos ciudadanos. Puesto que la información es un bien público, y la simetría de acceso por parte de los distintos sectores es la base de las opiniones argumentadas, demandas y proyectos, constituye el conocimiento que asegura una mayor calidad e impacto de la intervención social en cualquier instancia o tema. Este primer nivel de participación debe universalizarse incorporando todos los colectivos ciudadanos en todos los poderes del Estado. A favor de esta corriente, colaboran las herramientas de las TIC, que, en su desarrollo exponencial, prestan un servicio inmenso para la teleparticipación amplia. Como contrapartida, requiere un esfuerzo sostenido de los gobiernos en materia de infoalfabetización social y de acceso material a la conectividad y a los dispositivos móviles que concretan la conexión e interacción social creciente.

- *Consulta.* En este nivel de participación, el propósito es convocar presencial o virtualmente a personas, grupos y organizaciones para recoger sus evaluaciones, opiniones, percepciones, preocupaciones, sugerencias en el marco de una encuesta, grupo focal, investigación, exploración de campo. Los mecanismos de consulta no tienen carácter vinculante y difieren según la cobertura que pretende alcanzarse. Una consulta a nivel nacional prefiere mecanismos abarcativos, como censos, encuestas o consultas generales con recepción centralizada de respuestas

y esquemas de procesamiento generalmente cuantitativos. En número de ciudadanos participantes, es más acotado el potencial de contacto directo entre administradores y administrados por fuera de la modalidad virtual. Para mejorar la calidad de la gestión pública, pueden realizarse encuestas o estudios que tomen como universo a los usuarios directos de los servicios que se evalúan. Entre los mecanismos de consulta con mayor estructuración metodológica y, por tanto, facilidad de réplica, mencionaremos la Carta de Servicios, las auditorías ciudadanas, el planeamiento y presupuesto participativos, y la evaluación de políticas. Vía TIC, encontramos la información pública activa, las agendas digitales, los foros virtuales, los buzones electrónicos, las maratones de ideas, las redes temáticas y telemáticas.

- *Incidencia*. La participación para la incidencia en decisiones deviene de formatos diseñados con metodologías apropiadas para estructurar estadísticas rigurosas. La legitimidad y la transparencia de la incidencia, que, finalmente, impacten en las decisiones de interés general, deben resguardarse. El método pasa al primer plano. La finalidad es incorporar a los ciudadanos, o sus grupos, a tomar parte del proceso decisorio que define algún aspecto de la política o la gestión, sin olvidar que el Gobierno gobierna para el conjunto y no solo para los que participan. Se fortalece al combinar dispositivos presenciales con dinámicas colaborativas a distancia y por la vía digital. A modo de ejemplo, el destino de utilidad pública de unas tierras fiscales permite administrar métodos para incidir en el uso y el destino que mejor satisface a los potenciales usuarios.

- *Cogestión*. La gestión asociada expresa una participación de alta intensidad. Los actores que cogestionan con la administración deben expresar un objetivo común, metas complementarias, un papel activo, aportes para incrementar el potencial de la alianza, disposición a tomar decisiones transparentes y horizontales e interdependencia recíproca. Las alianzas intersectoriales para

dinamizar el desarrollo de los territorios constituyen un ejercicio que abre el camino a la invención de nuevos dispositivos adecuados a cada contexto. Las alianzas público-privadas son herramientas privilegiadas para acelerar el desarrollo territorial en una maduración de la gobernanza que otorga visibilidad al mapa de actores.

7. Los métodos

La traducción de las teorías, las normas y las recomendaciones técnicas en prácticas sostenidas de participación requiere un repertorio metodológico para la gestión efectiva de los recursos que la dinámica para participar pone en juego (Pulido, 2007). La improvisación es extraña a esta lógica, porque el procedimiento para la fijación de objetivos y agendas, agregación de puntos de vista y capacidades, propuestas y proyectos debe articularse con la orientación hacia los resultados planificados. Son útiles tanto en la vía física como en los canales digitales para este fin los instrumentos que proveen los métodos de la planificación situacional, el marco lógico, la mesa de diálogo y la negociación colaborativa. Entre ellos, destacamos los siguientes:

- *Diálogo colaborativo*. Su lógica se opone al debate en el que una posición debe *ganar*. Requiere circulación de ideas sin buscar la cuantificación de mayorías y minorías, que generaría una ola de autoexclusiones a través del proceso. Los procedimientos basados en la construcción colectiva de hipótesis causa-efecto, mediados por facilitadores, en ambientes horizontales desarrollan una cultura cooperativa que permite suspender los temas de disenso para centrar la interacción en la planificación sobre los núcleos comunes. Compartir un diagnóstico de base con relación a algunas líneas centrales es un avance decisivo para una agenda de trabajo conjunto que distribuya papeles y comprometa voluntades. Este enfoque renuncia a escalar conflictos, mantiene claridad sobre la divergencia, focaliza su éxito en lograr resultados más amplios

que el interés individual a partir del trabajo constructivo de todos los actores. Las voluntades y las capacidades que ensamblar pasan al primer plano. La experiencia de las auditorías ciudadanas en municipios de la Argentina (SRIFD, 2009) ha generado un mapa de preocupaciones compartidas por los diferentes sectores constitutivos de los foros cívicos en su territorio, que ha plasmado los núcleos comunes en proyectos surgidos del consenso de vecinos y sus organizaciones vecinales, e incluso partidarias.

- *Reglas para dialogar.* El primer consenso de un grupo, virtual o presencial, es sobre las reglas a las que someterán todas sus interacciones. El turno para usar la palabra, la puntualidad al comienzo y al cierre, el ceñirse a la agenda prevista, la prohibición de tonos o palabras ofensivas, la distribución del tiempo, la documentación de los acuerdos, la distribución de papeles, la exclusión de lo no pactado son algunos de los puntos que acordar. Los foros virtuales que ha generalizado el avance de las TIC nos han familiarizado con este instrumento de moderación, que, sin embargo, aún debe generalizarse en el ámbito presencial; acordar rigurosamente las reglas es lo primero.

- *Objetivos.* La efectividad de la participación es decisiva para su continuidad. Participar debe producir resultados, debe tener una razón. Tanto los administradores como los administrados les aplican tiempo marginal a sus actividades corrientes; por tanto, cada punto de la agenda que tratar debe expresar la meta que alcanzar. Los indicadores para medir puntos de avance deben aplicarse; y las conclusiones, registrarse y difundirse. Este mecanismo activa a los grupos participantes en un pasaje continuo del diagnóstico a la acción.

- *Estructura operativa.* La voluntad de participar, recíproca de la voluntad receptiva de la administración, debe encontrar la oportunidad de una dinámica fluida que optimice el tiempo de los sujetos. Es preciso anticipar la agenda y el tiempo que asignar,

registrar los compromisos y los puntos pendientes. Se necesita escapar de la amenaza de la charla improductiva, porque es la estructura que define un grupo lo que permite trascender la etapa de deliberación circular y catarsis hacia una de transformación. Los foros vecinales suelen mostrarnos ejemplos cotidianos de la acción territorial de la comunidad organizada.

- *Actores*. Tanto la composición como el número de participantes se definen con relación al tipo, nivel y tema de la convocatoria. Es óptimo que estén incluidos quienes deban estarlo para cuidar la legitimidad y evitar exclusiones injustificadas. Es evidente que el número y el tipo de actores, y el mecanismo de participación serán distintos si se trata de opinar sobre las prestaciones del servicio nacional de agua potable, o si debe definirse el plan estratégico de desarrollo de una ciudad turística, o si el tema es la calidad de atención al contribuyente del organismo regional de ingresos públicos. Se trata de que quienes lideran estos mecanismos en consenso con los actores más directos establezcan cuál es el espectro de actores a convocar.

- *Conflictos*. El reconocimiento de otro actor en tanto otro distinto implica el conocimiento, a la vez, de que son válidas otras perspectivas, otros intereses. El conflicto es inherente al espacio multiactoral, no un indicador de su fracaso. Este principio debe ser la base sobre la que se fijen las reglas de diálogo, que deben comprometer a todos los participantes en la construcción del clima de interacciones sobre la base de corresponsabilidades a la hora de evitar que la tensión entre actores subordine la agenda de un intercambio o comprometa la sostenibilidad de los restantes. En un conflicto, se dialoga y se argumenta para comprender, para escuchar y aprender. Debe controlarse la presión orientada a defender o convencer.

- *Cronogramas*. El capital relacional debe preservarse y acrecentarse. Un plan de trabajo concertado, avances que indiquen

la aproximación a los resultados buscados y un cronograma que indique etapas y tiempos programados para cada actividad evitan deserciones prematuras, derroches de tiempo y desgaste del clima de colaboración.

- *Recursos.* La administración receptiva debe presupuestar recursos para implementar los acuerdos concertados en partidas financieras específicas afectadas previamente. Es frustrante que, al final del proceso de generación de consenso con todos los actores, se compruebe que no hay recursos disponibles para aplicar las soluciones concertadas.

8. Competencias para forjar la administración relacional

El esquema de autoridad tradicional ha revelado su impotencia para enfrentar la complejidad de los asuntos públicos y las barreras al aplicar el clásico paradigma planificación-mando-control. Las cadenas causales se han vuelto más opacas y recursivas; las responsabilidades, difusas; los ciudadanos, más reivindicativos; las minorías, más visibles; los Estados y sus líderes, menos poderosos; las organizaciones privadas, más resistentes a la regulación.

El interior de las administraciones acusa el golpe de las credibilidades en crisis de modo directo, puesto que los actores de *adentro* son también los ciudadanos de *afuera*. Una administración en busca de la participación ciudadana rompe el cerco, sale de la tradicional introversión para volverse extrovertida y poder articular una red de actores con singulares capitales simbólicos —cultura y competencias— que puede abrir el camino a sinergias coproductoras de innovaciones sociales. Una nueva manera de vinculación ocupa el escenario que intersecta la esfera pública —del Estado y la ciudadanía— con la esfera privada de las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y el mundo profesional.

En este sentido, la clave será formular un programa formativo de competencias en los diferentes niveles del cuadro burocrático, pero

también para colaborar con los ciudadanos en el desarrollo de las propias. Un programa de cambio ambicioso no puede prescindir de un plan permanente de desarrollo de competencias asociadas a él en la búsqueda a contribuir a un mejor trabajo en equipo, a la formulación adecuada de problemas, la detección de puntos críticos de gestión sujetos a cambio, la visión de la identidad corporativa, la adquisición de herramientas y tecnologías. Además, crea el ambiente desde el cual reforzar el lenguaje asertivo, promover la solidaridad horizontal y la coordinación interáreas.

Un enfoque tradicional alentaría diagnósticos sobre la brecha entre los mecanismos nuevos que gestionar y los perfiles *aptos* disponibles en la organización con relación a los que deberían programarse para las metas prescriptas. Sobre esa base, se buscará definir la capacitación, la normativa y las instrucciones necesarias para provocar el cambio de modelo.

Sin embargo, abrir el camino desde dinámicas participativas fertiliza nuevas competencias, porque una organización que dialoga, acuerda y se compromete se torna comunidad de prácticas. «Los actores se involucrarán así en una dinámica de capacitación que toma en cuenta las metas de desarrollo de la organización, y articuladas a ellas las metas de desarrollo de competencias de los ejecutivos públicos y de los cuadros profesionales, técnicos y administrativos» (Iacoviello y Pulido, 2008). De este modo, se propicia forjar las convicciones y las capacidades para liderar e implementar el modelo en el cual gestionarán cotidianamente. El ajuste, no la sanción; la autocrítica, no la negación de los errores; la reinención, no la reproducción, son el gen de las nuevas competencias.

El desempeño de los servidores públicos se expresa en comportamientos que pueden objetivarse, medirse, mejorarse, desarrollarse. Conocerlos permite la selección de las personas, la mejor asignación de estas a los puestos de trabajo y la creación sostenida, por esta razón, de mejor y mayor valor público. La gestión pública de la participación ciudadana destaca estrategias de gestión de las personas que integre de modo relevante en los sistemas de selección, formación y evaluación de los

profesionales el fortalecimiento de los desempeños que aseguran una administración abierta, con mecanismos de participación planificados y capitalización de resultados.

El valor que aportan las diversas perspectivas sobre competencias, tanto funcional como conductista, aconseja integrarlas para hilvanar mejor los desempeños individuales con los colectivos institucionales en los que se encuentran insertos. Esto permite desarrollar dinámicas de participación interna que construyan los métodos y las herramientas más adecuadas para generar el mayor valor público posible al gestionar la participación de la ciudadanía y sus organizaciones.

En este marco, cobra relevancia la *Guía de competencias laborales para el sector público iberoamericano*, aprobada en el seno del CLAD por la XVII Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Iacoviello y Pulido, 2016). Si bien el diseño de estas competencias laborales se orienta a la implementación de las sucesivas cartas iberoamericanas con relación a procesos innovadores y dinámicos para gestionar la participación ciudadana, se espera que el desempeño de los profesionales públicos

- mantenga conciencia sobre el impacto público de las propias actuaciones;
- aplique su experiencia y pericia en la mejora del uso de datos para perfeccionar metodologías e interacciones;
- realice el seguimiento de los efectos de sus intervenciones para reforzar la efectividad de su respuesta;
- ofrezca o promueva efectividad en las respuestas de retroalimentación a terceros que sugieren, informan o consultan;
- active, difunda, ponga a disposición toda la información de carácter público;

- aporte asertivamente a la resolución de diferencias de opinión, de valoración, de jerarquización de cuestiones pendientes;
- asuma la interdisciplinariedad aprendiendo puntos de vista diversos y alternativos al propio para revisar y ponderar soluciones posibles;
- adopte como dinámica propia del desempeño la aplicación de las innovaciones TIC;
- mantenga iniciativa en el contacto con usuarios y ciudadanos para atender inquietudes, dar avisos, citas o respuestas;
- se ocupe de expresar mensajes que puedan comprenderse por los destinatarios, especialmente con las personas que integran minorías con mayor vulnerabilidad social o con diferencias funcionales;
- considere las perspectivas de terceros insumos para elaborar diagnósticos y decisiones.

No obstante, y aún si los profesionales del sector público exhibieran un desarrollo satisfactorio de estos valores y prácticas, depende de la esfera del Alto Gobierno impulsar y definir la política de gobierno abierto, así como, en el siguiente nivel, depende del cuadro de directivos públicos, el talón de Aquiles, la operacionalización de políticas. Es el directivo público quien tendrá que liderar la instrumentación de las innovaciones que corresponden a una gestión pública abierta, directa, transparente, relacional y permeable a la participación social.

En el nivel directivo de las organizaciones, se espera que cada ejecutivo público active la participación ciudadana vinculada a los asuntos del área a cargo, considere expectativas, propuestas y quejas para adecuar crecientemente los servicios sensibilizando a sus colaboradores sobre el derecho a la participación y las ventajas para los resultados del área. Habrá de reconocer efectivamente el derecho de los ciudadanos a la información pública y a vincularse e interactuar electrónicamente

con su administración dondequiera que se encuentren asegurando canales efectivos alternativos, válidos todos para admitir el ingreso de formularios, pedidos, consultas, trámites, habilitar su seguimiento y resolución a distancia.

En el plano de la actuación concreta, habrá de instruir a los colaboradores sobre los derechos ciudadanos frente a la administración y los canales para atender en condiciones de equidad, considerando quejas, propuestas, ideas toda vez que resulte pertinente al área de trabajo. En el plano operativo, habrá de desarrollar instrumentos, canales, instrucciones, reglamentaciones para tornar efectiva y eficiente la participación ciudadana, lo que requiere prácticas efectivas, como

- activar canales de comunicación alternativos, directos y dinámicos con la ciudadanía;
- asumir las vías electrónicas y redes sociales para dotar de mayor efectividad el cometido de los equipos de trabajo y la gestión de consultas;
- diseñar mecanismos para la incidencia de la opinión y percepción ciudadana en las decisiones de gestión y la prestación de los servicios;
- organizar y evaluar el registro y la información estadística sobre los episodios de participación ciudadana, los resultados y la incidencia efectiva en la mejora de los mecanismos o resultados de gestión;
- someter a evaluación ciudadana los canales de vinculación, los procedimientos, los resultados y la calidad de trato.

En la búsqueda de ampliación de las oportunidades de relacionamiento con ciudadanos, deberá fomentar —e instruir— el uso de canales electrónicos múltiples, así como la instrumentación de mecanismos de vinculación electrónica que eximan a las personas de la presencialidad en las oficinas de la administración. Para esto, deberá ampliar de modo

continuo las tramitaciones y gestiones a distancia, al igual que el acceso a información, guías de servicios, calendarios y bases de datos públicos, notificaciones, declaraciones juradas, escritos, expedientes, respuestas de la administración frente a requerimientos específicos.

La tarea directiva de liderar la aplicación de herramientas y estrategias de comunicación e información propias de un gobierno abierto en la sociedad del conocimiento requiere también guiar a los ciudadanos sobre los modos más simples a su alcance para vincularse a la administración. En este cometido, es irremplazable el papel de orientación y ayuda de los agentes públicos, los que, en procesos paralelos, estarán innovando sus maneras habituales de producción laboral, y no será este un reto asumible a título individual, sino en equipos de trabajo integrados.

Por ello, convertir las organizaciones en comunidades de práctica y aprendizaje abre caminos impensados para la viabilidad de los resultados que alcanzar. Sin duda, mejor que generalizar mecanismos de vinculación electrónica es desarrollar la competencia para crearlos y gestionarlos. Crear un clima amigable para sistematizar las experiencias de gestión que motivarán nuevos aprendizajes asegura la eficacia que construye intercambiar los saberes de todos para forjar acuerdos operativos sobre aspectos críticos de la tarea común.

9. La formación de competencias ciudadanas

Las demandas al Estado por reivindicaciones sectoriales se multiplican al ritmo de las organizaciones de la sociedad civil. Su expansión no solo refleja la aparición de nuevos problemas. También expresa la fragmentación creciente de los intereses representados. Cada organización pugna por resolver con urgencia los intereses legítimos que representa y que entran necesariamente en tensión con los de otros grupos representados. Esto es más conflictivo si impacta en los derechos de vastas mayorías ciudadanas, en cuya representación política el Gobierno también debe gobernar.

En un sistema democrático, las autoridades resultantes de la contienda electoral tienen el poder —y la obligación— de gobernar la administración pública y ocupar las bancas legislativas. Este principio de gobierno no puede quebrarse e impedir por la fuerza que una decisión pública se cumpla.

Es urgente reformular esta lógica que no tiene futuro, porque debilita a cada protagonista. Lo que gana uno lo resignan los otros en medio de la reivindicación focalizada que divide, fractura, confronta, puja y, sobre todo, limita de modo progresivo la capacidad de respuesta por parte de la administración, que debe administrar para todos. En tiempos de ampliar la responsabilidad social, queda pendiente el pacto de la propia sociedad civil para trabajar por los intereses comunitarios con denominadores comunes más amplios, el interés público que incluye a sus grupos de interés en la marcha hacia horizontes compartidos con otros ciudadanos. Una nueva dirigencia social más cooperativa que competitiva y más corresponsable con el progreso equilibrado de la sociedad hallará un mejor papel en este cambio de visión.

Los estudios sobre la calidad de las prácticas democráticas locales, realizados en la Argentina entre 2005 y 2009, demuestran que la crisis de confianza de la población en las instituciones es una importante barrera que remover. En la generalidad de los municipios investigados, con diferentes peculiaridades socioeconómicas y culturales, se destaca que la participación no integra la percepción de las personas sobre sus obligaciones ciudadanas (Escuder, 2007). Afortunadamente, el 78% de los encuestados cree que la participación es efectiva si se desea cambiar el estado de cosas. Sin embargo, al indagar cuál es el uso efectivo de las oportunidades de participación disponibles, solo un porcentaje inferior al 50% manifiesta interés en contactarse con otros para resolver problemas que afectan a la comunidad. Se calcula que la implicación personal en cualquiera de los tipos de organizaciones de la sociedad civil, en general, no alcanza el 20%, y solo algo más del 10% de los ciudadanos encuestados conoce y considera útiles los canales y los instrumentos disponibles en la administración local para participar. Otra alarma se enciende al comprobar que menos de la mitad de los encuestados considera que

la opinión ciudadana puede impactar en decisiones locales. Finalmente, no puede obviarse mencionar que entre el 86 % y el 97 % de la población de los municipios sujetos a estas investigaciones no participa de ningún partido político por «falta de interés», «poca confianza en los políticos» y «falta de tiempo», —en ese orden—.

La creatividad para liderar un nuevo lazo entre administradores y administrados, individuales u organizados, pondrá a prueba también las competencias organizativas y de planificación de los líderes o autoridades de las organizaciones de la sociedad civil. No solo deben comprender el orden jurídico propio que caracteriza a las actividades de toda organización estatal, sino las obligaciones que, a su vez, los alcanzan en términos de controles de cuentas y de resultados, y la transparencia con relación a la base de representación de los intereses que defienden. La participación institucionalizada tiene requisitos formales, además de las competencias de empatía para negociar en climas colaborativos, respeto por los derechos de otros, así como disciplina procedimental para la incidencia ordenada y el diagnóstico participativo riguroso. Además, debe comprenderse que la visión para procesar perspectivas plurales va de la mano de una de largo plazo y de la habilidad para desbaratar conflictos coyunturales secundarios.

En este sentido, debe favorecerse la gestión participativa asociada a «las organizaciones sociales con fines públicos, cuyos objetivos sean convergentes con las cuestiones específicas de ámbito de competencia de las instituciones públicas» (CLAD, 2009), siempre que ellas tengan reconocimiento legal y documenten el cumplimiento de las obligaciones que las abarcan; apliquen para sí mismas los principios de rendición de cuentas, transparencia en la gestión y en la elección de autoridades, toma de decisiones participativas y apertura pública a todo ciudadano con voluntad de contribuir con sus fines.

En cuanto a los dirigentes civiles, no puede obviarse el diferenciar los actores ciudadanos como líderes que asumen liderazgos emergentes en situaciones especiales, inundaciones, por ejemplo, de los directores

de organizaciones de la sociedad civil, y a estos de líderes de movimientos sociales que exceden una organización en particular. Si bien la participación en asuntos públicos queda abierta a todos a título individual, el participar en representación de otros requiere acreditar formalmente esa representación ante las organizaciones estatales.

Resulta irremplazable el papel de los dirigentes de organizaciones civiles a la hora de facilitar el acceso a la información pública de sus representados, así como estimularlos para la participación directa en los asuntos que ellas gestionan en nombre de los intereses comunes. Se requiere la guía para que los ciudadanos se apoyen en medios digitales y conocer así la labor de las administraciones de gobierno, y hacerlas más próximas y controlables. A la vez, es preciso orientar las interacciones en red a eliminar las barreras que se interponen entre los ciudadanos y entre ellos y sus administraciones promoviendo la integración y la igualdad de oportunidades, cualesquiera sean su ubicación espacial, condición socioeconómica u origen étnico. No obstante, la tarea mayúscula que los dirigentes civiles tienen por delante es la de forjar competencias ciudadanas para la participación, para la difusión de acceso a oportunidades a grupos distantes o población dispersa y para la apropiación de nuevas tecnologías en la vida cotidiana que amplíen sus horizontes de vida, en resumen, para ampliar las condiciones ciudadanas en plenitud.

En alianza con la dirigencia civil, el Estado debe promover formación ciudadana que facilite los nuevos liderazgos que serán protagonistas en los dispositivos de participación pública inherentes al gobierno abierto para comenzar a fortalecer capacidades que multipliquen el liderazgo social, tales como

- autogestión de información, capacidad de solicitar información previa sobre el tema que reclamar o tratar;
- autoconocimiento, saber a qué se aspira y por qué, ponderar a quiénes beneficiará y a quiénes perjudicará su logro. Desarrollar

la competencia para la autocrítica y la comprensión de los costos públicos de satisfacer los intereses que se busca representar;

- autoevaluación del aporte sectorial al clima de las interacciones, asegurando la preservación de las reglas del diálogo y la actitud abierta a confrontar la aspiración ideal con la posible para admitir los límites de demandas que pueda formar parte de lo que no es legal o razonable, sin romper la vinculación;
- empatía, la capacidad de ponerse en el lugar de los otros, lo que, despoja de agresividades las divergencias y alimenta la capacidad del trabajo colectivo y sostenido;
- aptitudes sociales para mantener el respeto a las instituciones y a las personas, interesarse genuinamente por el punto de vista de las otras partes y también por considerar en la misma mesa los intereses propios y los de otros sobre un mismo tema-problema;
- negociación con estrategias colaborativas que admiten ceder algo para ganar, con reconocimiento del mapa de actores y de las prioridades en juego;
- transferencia, capacidad de replicar reglas y métodos de interacción constructiva a entornos comunitarios donde se nucleen personas para el tratamiento de problemas en sus contextos.

La formación de competencias ciudadanas es una misión de los Estados que se han comprometido a través de las cumbres mundiales a educar a todos para toda la vida. Las administraciones juegan un papel fundamental en este desarrollo tanto en su alcance general, a través de campañas educativas en medios de comunicación masiva como en la generación de nuevas competencias para las contrapartes ciudadanas específicas de sus diferentes políticas u organizaciones.

En este marco, un programa para crear capacidades ciudadanas debe prever espacios compartidos entre el público, los funcionarios y directivos de las organizaciones civiles; todos ellos en su carácter de ciudadanos con un papel particular derivado de la división social del trabajo. La inclusión en ámbitos compartidos de personas con diferentes inserciones sociales y con especial consideración de la representación de grupos con desventajas relativas es un ejercicio de recreación de vínculos con alto impacto formativo para las partes.

En algún punto, una ruptura constructiva desbarata el dominio de la dialéctica por la que un sector pide, reclama, se queja mientras otro responde, silencia o se excusa, para poder reconstruir el juego de derechos y obligaciones de todos los actores tanto en su papel de ciudadanos como en el papel social que están desempeñando. Un Estado de derecho se desarrolla con la adhesión a los valores que lo presiden. Reponer en la agenda compartida las obligaciones ciudadanas y la cultura para su cumplimiento por parte de la totalidad de los actores públicos y privados es una base ineludible para trascender el intercambio de demandas y concesiones hacia el sano intercambio de obligaciones cumplidas con otros, con énfasis en los funcionarios políticos y servidores públicos.

A modo de conclusión

El ciclo de la redemocratización de América Latina sigue reclamando mayor calidad institucional y condiciones para estructurar un Estado catalizador, distribuidor de autonomía para que la ciudadanía y los sectores sociales tomen parte activa en las políticas públicas, se vinculen a la administración aportando el talento social y se inserten en la dinámica del desarrollo armónico sostenido. En esta línea, es la construcción de las confianzas recíprocas lo que permite ampliar las miradas, dinamizar las redes y aportar alternativas en un intercambio que refuerce la vocación cívica de los protagonistas.

Para construir viabilidad, no basta el sustrato técnico, sino que también se requiere una operación política y cultural, puesto que es el cambio de

patrón cultural lo que posibilita desterrar las distorsiones de las prácticas naturalizadas desde la administración y la sociedad para desbaratar la confrontación como estilo vincular y también el mero cambio de maquillaje en un mismo rostro. Lo verdaderamente nuevo y desafiante es innovar en los modos, porque será difícil recrear vínculos democráticos en la *frontera* de la administración, si no los hay *afuera* —en los ciudadanos y sus organizaciones— y *adentro*, en su sistema humano integral.

Por ello, resulta nítido que gestionar un paradigma de Estado abierto supone una compleja ingeniería, no solo por las TIC, sino también por lo social. No sucede espontáneamente ni basta con informarle esa intención a la sociedad. Habrá que construirlo en un trabajo articulado con otros actores, que, peldaño a peldaño —el primero, la creación de confianza—, van escalando en pluralidad e intensidad una dinámica de interlocución que el Gobierno tiene la ocasión de liderar a favor de políticas compartidas, legítimas e inclusivas y, sobre todo, más acertadas, porque provienen del conocimiento explícito aportado por los diferentes protagonistas.

Una administración que pasa por cambios operativos internos sin apuntar a la lógica sistémica y a la matriz decisoria puede repetir un juego circular si omite interferir en el tipo de liderazgo, la vinculación con los actores, el estilo de conducción, la gestión de los equipos, el tipo de apropiación e inclusión tecnológica, la dedicación a procesos, la significación de los resultados y la conciencia de la representación social que construye.

Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P. (1996). «Espíritus de Estado». En *Revista Sociedad*, 8, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Brunner, J. (1991). *Actos de significado*. Buenos Aires: Alianza.
- CLAD (2013). Carta Iberoamericana de los Deberes y Derechos Ciudadanos con Relación a la Administración Pública [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20>

- y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view> [Consulta: 2 de abril de 2017].
- (2010). Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI [en línea]. Disponible en <http://old.clad.org/reforme/boletin-346/gestion-publica-iberoamericana-siglo-xxi/folder_contents> [Consulta: 2 de abril de 2017].
 - (2009). Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
 - (2008). Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
 - (2007). Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/view>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
 - (2006). Código Iberoamericano de Buen Gobierno [en línea]. Disponible en <<http://siare.clad.org/siare/innotend/altogob/codigoiber.pdf>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
- CLAD - ONU (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
- Cuervo, L. (2005). *El falso espejo de la ciudad latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- Escuder, M. L. y G. Iglesias (2007). «Participación ciudadana y democracia local: apuntes y reflexiones». Ponencia presentada en la II Conferencia Internacional sobre Democracia Directa, INAP, Buenos Aires, República Argentina.
- Estevez, F. (2015). «La resistencia burocrática a la participación ciudadana». En *Círculo de políticas participativas* [en línea]. Disponible en <http://circulopoliticaspaticipativas.cl/2015/06/11/la-resistencia-burocratica-a-la-participacion-ciudadana/> [Consulta: 20 de mayo de 2017].
- Guzmán León, J. y S. Sáenz Breckenridge (eds.) (2012). *Voces latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática*. San José, C.R.: FLACSO.

- Hall, P. (1993). *El gobierno de la economía*. Ministerio de Trabajo. Madrid
- Iacoviello, M. y N. Pulido (2016). *Propuesta de Diccionario Iberoamericano de Competencias Laborales para el Sector Público*. Mimeo.
- (2008). «Gestión y gestores de resultados: cara y contracara». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, Caracas.
- Lechner, N. (1997). *Los condicionantes de la gobernabilidad en América Latina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO.
- O'Donnell, G. (1998). «Estado, globalización y democracia». En *Revista Realidad Económica*, 158.
- OEA - Secretaría Cumbre de las Américas (2006). *Manual para la participación de la sociedad civil en la Organización de estados americanos y en el proceso de las Cumbres de las Américas*. Washington D.C.: OEA.
- ONU (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cumbre para el Desarrollo Sostenible [en línea]. Disponible en <<http://www.onu.org.ar/wp-content/uploads/12agostoODS2030.pdf>> [Consulta: 20 de abril de 2017].
- Osborne, D. y T. Gaebler (1995). *La reinención del gobierno: Influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Pulido, N. (2012). «Nueva relevancia de los gobiernos locales: Gobernanza y auditorías ciudadanas en la Argentina». En Mariñez Navarro, F.; C. Zurbriggen y F. J. Osorio Vera (eds.). *Gestión de redes institucionales. ¿Un nuevo modelo de gestión? Desafíos pendientes para América latina*. México: Editorial Académica Española.
- (2007). «Actores en red. Letra y ritmo del desarrollo local». Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.
- SRIFD. Jefatura de Gabinete de Ministros (2009). *Frutos de la democracia. Manual de implementación de las auditorías ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.