

Gobierno Abierto e innovación: de conceptos hegemónicos a un pensamiento nacional

Por Maximiliano Rey¹

Introducción

Las mutaciones sociales, políticas y tecnológicas de las últimas décadas, dieron lugar a una serie de nuevos conceptos y paradigmas sobre el Estado y la administración que se han vuelto un mantra en varias partes del mundo. Entre ellos la noción de “Gobierno Abierto” y de “Innovación en la gestión”.

El primero ha concitado tanta atención que se ha formado un organismo internacional, la *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto), destinado a fomentarlo y sistematizarlo, al cual muchos países mandan sus planes nacionales para que dicha organización los valide.

El segundo se ha transformado en uno de los significantes más utilizados cuando se aborda la cuestión del desarrollo, tanto así que entre neoliberales y populistas, en el sur emergente y el norte desarrollado, en Estado Unidos y en China², se escucha la palabra “innovación” bien asiduamente. La tecnología digital es su compañera omnipresente, aunque conceptualmente sean diferenciables. Llevada al terreno de la administración pública, se la asocia a la colaboración, la cual a su vez forma parte de los ejes de Gobierno Abierto, y en conjunto componen un léxico que está poco diferenciado en su uso cotidiano.

Tanto sobre Gobierno Abierto como sobre Innovación se han desarrollado sendos corpus teóricos, principalmente en los centros de pensamiento hegemónico, al igual que sobre sus propuestas más concretas. Por el contrario, bastante poco se ha escrito sobre estos desarrollos conceptuales y herramientas de gestión pública desde las corrientes críticas o nacional-populares. ¡He aquí un vacío conceptual y práctico que es imprescindible llenar!

Este capítulo tiene el objetivo de “dar vuelta como una media” el uso que de estos conceptos ha hecho el neoliberalismo, porque consideramos que puede haber una apropiación

1 Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Magister en Administración y Políticas Públicas (UdeSA) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor Titular Regular de la UNPAZ y Profesor Adjunto Regular de la UBA. Ha publicado diversos libros y artículos en libros y revistas de su especialidad. Ha participado en proyectos de investigación en UBA, UNM, UNPAZ y se ha desempeñado como consultor e investigador en organismos estatales argentinos.

2 En este país, en camino a convertirse la mayor economía global, juega un papel central. Néstor Restivo afirma que “la innovación es un paso central. Innovar el mantra repetido en todos los discursos oficiales, junto al énfasis en el mercado interno, el tradicional rol del Estado planificador y estratega, la articulación con las cadenas globales de valor, el aprendizaje que hizo China de casos previos de industrialización o el salto salarial de estos años. Hay una enorme complejidad en una China que, en cada eslabón de su avance al desarrollo, debe agregar innovación”. Recuperado el 17-02-2019 de <https://www.pagina12.com.ar/175401-china-rica-y-poderosa>

nacional-popular de los mismos. Para dicha tarea es imprescindible contextualizar aquellas propuestas (Gobierno Abierto e Innovación Pública) en el proceso social general, pues de lo contrario se corre el riesgo de considerar las herramientas de gestión como cuestiones de pura técnica. Esto es precisamente lo que hacen varias de las teorizaciones neoliberales.

Implícito en este texto, pero de primera importancia en la necesaria contextualización mencionada en el párrafo previo, se ubica la concepción del Estado (y su administración pública)³: una relación social y estructura de poder que establece un orden. Para nosotros es un insumo vital para el análisis. Por el contrario, el neoliberalismo promueve el ocultamiento de las relaciones de poder⁴ y entonces “la discusión sobre el Estado será limitada al aparato organizacional, y planteada como un problema de resolución técnica [...] se circunscribirá a cómo acercar la administración al ciudadano –también un problema de organización- y el orden referirá a la utilización de la coerción frente a situaciones delictivas o de supuestas amenazas al orden” (Badía, 2019:2), amén de sus instrumentos de subjetivación. Coincidimos con Arturo Laguado⁵ que este tipo de Estado reclamará para sí la potestad de garantizar la libertad en su grado más alto; propiedad en todas sus formas, de modo tal que la democracia será sobre todo libertad de informarse y de consumir lo que las posibilidades (“méritos”) de cada quien le permitan.

Insistamos que nuestro sendero es el inverso, por eso debemos politizar los paradigmas de gestión, haciendo explícitos los roles destinados a jugar por el Estado y por los colectivos populares, para un proyecto de desarrollo con inclusión. En las temáticas que abordamos, la presencia del Estado implica además la idea de soberanía sobre la tecnología⁶: desarrollada desde y para nuestro pueblo.

En esta dirección general, este ensayo pretende menos dar respuestas y herramientas de gestión concretas, y a prueba de fallas, que llamar la atención sobre temas que el campo nacional-popular no tiene del todo asumido y que se hará inevitable más temprano que tarde. Por tanto, estas páginas deben leerse como un aporte a la tarea de problematizar, desde nuestra perspectiva político-filosófica, y con particular énfasis en sus consecuencias para la gestión pública, temáticas en el que el neoliberalismo nos ha sacado ventaja.

Este capítulo comienza con una breve caracterización de la formación social actual, que sirva como contexto para pensar el Gobierno Abierto, la innovación y la tecnología. Luego se presentan brevemente estas nociones según han sido desarrolladas por el pensamiento hegemónico, tras lo cual se acomete de lleno la elaboración de una perspectiva propia sobre estos tópicos para finalizar con ideas propositivas para la gestión pública.

3 Sobre esta cuestión hemos escrito abundantemente: ver por ejemplo Cao, Rey y Laguado (2015), Rey (2012).

4 Ver Rey (2014).

5 Comunicación personal.

6 Sobre este concepto (soberanía tecnológica) hay creciente literatura, vinculada con propuestas semejantes, como soberanía alimentaria, energética e incluso economía solidaria. Existen varias definiciones, que giran en torno a los valores de la autonomía y la solidaridad, a los cuales se llega a través del desarrollo situado de los recursos digitales. Si bien no abundamos sobre el mismo, la argumentación como las propuestas presentadas abajo le son tributarias.

I. Siglo XXI: transformación de la sociedad, de la forma de gobernarlas y nuevas tecnologías

Las primeras dos décadas del siglo XXI han presenciado una gran aceleración del cambio societal iniciado en la segunda mitad del siglo previo, en el cual gran parte de la actividad humana está cruzada por alguna tecnología informática. A esta altura nadie duda que el mundo está transitando hacia otra realidad socioproductiva. Y ello impacta en la política, la forma de gobernar y la administración pública.

Este proceso tiene varias características definitorias, distintos procesos y consecuencias sobre los cuales existe abundante literatura (que aquí solo describiremos en sus rasgos principales) y dos grandes lecturas encontradas. Por un lado, las corrientes hegemónicas a nivel mundial se entusiasman con las supuestas virtudes: las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como facilitadores de la transparencia, de la participación social, de la colaboración y, por ende, del gobierno abierto que redundan en más democracia (liberal). En la mayoría de la literatura asociada a estos términos se encuentra el mismo eje argumental: la apertura estatal permite el trabajo conjunto (con cualquier miembro de la sociedad que lo desee), constituyendo así un formidable promotor de la restauración de la confianza social en los mecanismos de gobierno, así como de la eficacia y la eficiencia.

Por otro lado, y al contrario de las precedentes, las perspectivas críticas desnudan el peligroso sendero que empiezan a transitar estos procesos. En estas miradas confluyen, como mínimo, dos linajes diferentes: A) uno económico-productivo y B) otro filosófico-político.

A) Los estudios económicos acuñaron el concepto “capitalismo cognitivo”⁷, como modo de apropiación del excedente basado en la producción de conocimiento. Este rompe la lógica del capitalismo industrialista en lo referente al vínculo entre conocimiento y capital fijo, “no porque deje de haber cambios radicales en el conocimiento incorporado en las máquinas [...] sino por el vínculo entre conocimiento y trabajo. [...] Los procesos productivos se diferencian cada vez más por el contenido cognitivo del trabajo, por la implicación en el proceso de trabajo de las facultades genéricas del ser humano, esto es, el lenguaje y la comunicación” (Ramírez Gallegos y Sztulwark, 2018: 23).

Esta economía encuentra su condición de posibilidad en la tecnología y en modalidades de colaboración social hiperdescentralizadas, vale decir, en la existencia de redes en las cuales la cooperación se despliega a partir de la proliferación de plataformas digitales de fácil acceso que generan un enorme tráfico de información y, más importante, de nuevas formas de darle cauce, comprenderla y sacarle provecho. Esta nueva situación permite una valorización mercantil de algo (datos) que hasta hace poco tiempo no era visto con valor monetario. En consecuencia, se entra en una etapa en la cual se valoriza la posi-

⁷ Existen otras posturas dentro del debate de la perspectiva crítica sobre el rumbo adoptado por el capitalismo, desde la que afirma la preeminencia del capital financiero hasta la que confiere importancia al conocimiento pero dentro del marco de la flexibilización del capital industrial (Cfr. García Delgado, 2018). No es aquí el lugar para reflejar dicho debate.

bilidad de manejarse con datos abstractos, incluyendo la información financiera pero excediéndola.

B) Este proceso de multiplicación y resignificación de la información también es abordado por una tradición de la filosofía política ocupada en vincular dispositivos de poder y subjetivación. Esta tradición ha acuñado la idea de “estatalidad algorítmica”⁸: una supuesta democratización del acceso a la información encubre la normatividad inmanente con la cual los algoritmos permiten significar aquel acceso y cuyas derivas incluyen potencialmente la pérdida de la privacidad y la manipulación de las preferencias.

La operación maliciosa sobre el conjunto de las preferencias ciudadanas se vincula con las *fake news*, el *law fare* y los golpes blandos y prefiguran la idea de un totalitarismo 2.0 (o feudalismo 2.0). A éstos se llega cuando se amplía el radio de observación a la regulación de una formación social como un todo, articulando la forma de producción, la emergencia de nuevas subjetividades y las construcciones políticas. La actual sociedad del control se basa en una serie de herramientas y dispositivos asociados a la comunicación y la informatización (entre ellos algoritmos y *big data*) “que, lejos de remitir a la vieja idea de lo automático como repetición, genera incesantemente diferencia, establece rangos de acción, permite niveles cada vez mayores de interacción y, por ello mismo, suscita nuevas formas, sutiles y sofisticadas, de control social” (Costa y Rodríguez, 2018: s/n).

Frente a estos peligros, las propuestas críticas proponen la regulación de la acumulación y uso de la información, la utilización estatal de los algoritmos bajo una lógica pública y la soberanía tecnológica.

II. Noción de Gobierno Abierto (GA)

Esta noción comenzó a cobrar forma hacia mediados del siglo XX, pero tomó gran vigor en la primera década del siglo siguiente, como consecuencia de la fuerte promoción que le hizo el gobierno de los Estados Unidos dirigido por el expresidente Barack Obama⁹.

El GA es principalmente un modo de configuración de la estatalidad y de su administración pública, que encarna la forma en que el paradigma de la gobernanza pretende avanzar hacia un tipo de vínculo más estrecho del sector estatal con su entorno social. Al concepto de gobernanza moderna se le han atribuido varios significados, pero para resumir su utilización propagandística se puede tomar el siguiente:

Una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos (Mayntz, 2001: 9).

8 “Gubernamentalidad algorítmica” aquí cambiada por “estatalidad” para facilitar la comprensión. Esta noción excede a la de gobierno o Estado, extendiéndose a toda práctica y dispositivo que conduce las conductas, por ende comprende lo que ocurre en el seno de la sociedad civil, incluido el sector privado.

9 Con la llegada del mencionado a la presidencia de EUA, en 2009, hay un primer hito con el lanzamiento del Memorándum sobre GA, consolidado en los años inmediatos con la creación de la *Open Government Paternship* (OGP) y en América Latina, de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) del CLAD.

En la mayoría de los textos que proponen este modelo de GA, ronda la idea de un gobierno que “escuche” a la sociedad. Calderón y Lorenzo (2010:9) lo ejemplifican diáfamanamente:

Un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

Sus promotores exponen una serie de beneficios que se siguen de adoptar este tipo de gestión pública: desde la transparencia hasta la eficacia, pasando por la mejora de los servicios públicos, la promoción de la innovación, el aumento de la legitimación estatal, la lucha contra la corrupción y la consecución de prosperidad y bienestar social.

Este nuevo rol protagónico de la ciudadanía se materializa, mediante la noción de GA, en tres ideas fuerza: la transparencia, la participación y la colaboración asociada a la innovación. Al mismo tiempo, una condición operativa esencial para éstas es la disponibilidad de información en cantidad y calidad.

-Transparencia: Según la *Open Government Declaration*, un gobierno responsable (*accountable*) “requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para los funcionarios públicos —además de— sólidas políticas, mecanismos y prácticas anticorrupción, garantizando la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y fortaleciendo el Estado de derecho”.

Hasta aquí nada muy diferente de los requisitos de las políticas de ética pública previas a la noción de Gobierno Abierto. Sin embargo, la novedad radica en el elemento común a los tres principios y que marca una de las improntas del Gobierno Abierto: el acceso a los datos. En la mencionada Declaración, hay compromisos sobre su disponibilidad respecto de bienes e ingresos de altos funcionarios, así como de las iniciativas y organismos de control.

-Participación: Este tópico ha sido promovido casi universalmente desde, por lo menos, la década de 1960. Implica el involucramiento de los ciudadanos o los actores de la sociedad en la hechura de las políticas. Debido a su amplia difusión y valoración desde entonces, se ha vuelto un principio polisémico, al que diferentes corrientes de pensamiento dan un significado distinto. El rasgo distintivo en el GA lo constituye el énfasis en la disponibilidad de información.

-Colaboración: Quizás el más novedoso de los tres principios, operativamente vinculado con el avance tecnológico, aunque conceptualmente no derive de este, alude a las posibilidades de generar desarrollos novedosos y beneficiosos para un conjunto de personas que separadamente no tendrían la capacidad de realizarlos. La conjunción de esfuerzos no solo suma las energías individuales, sino que las potencia en cantidad y en posibilidad de concretar ideas latentes, pero aún más importante, de generar desarrollos impensados individualmente.

Como quedó dicho, ninguno de estos tres principios implica gran novedad, sino que han aparecido en los debates y en la práctica sobre las cuestiones públicas, el Estado y su

gestión desde hace muchos años. Lo novedoso radica en que intentan ser articuladas en la conformación de un único paradigma y, sobre todo, que avanza más “en una actitud y una forma de entender el rol que se debe jugar, que con una forma concreta de practicarlo” (Llinares, 2010: 51).

Estos tres ejes maridan bien con la idea de pasar de una cultura de la autosuficiencia y el monólogo estatal a una cultura más dialogada, en la cual se privilegia el diálogo permanente y la escucha a los ciudadanos. Estas nociones del terreno cultural y actitudinal se vinculan con ideas en el terreno organizacional. En términos de cada organización estatal, la clásica estructura vertical jerárquica, oportuna para tiempos en los cuales la necesidad de adecuación al entorno era menor y más lenta, y además la información era menor y fluía dificultosamente, debe dejar paso a una estructura más flexible que aproveche las facilidades comunicativas que brinda la actualidad. Esta debe caracterizarse por “procesos y trámites desde la perspectiva de la gente a la que pretendemos satisfacer” (Manchado, 2010: 119) y por una estructura más chata, en la cual “ya no es necesario que la información vaya de uno en uno (...), sino que de forma directa es posible lanzar el mensaje, alinear estrategias y conseguir resultados de manera inmediata” (Llinares, 2010: 62).

A su vez, no ya en términos individuales de cada organización, sino tomadas en conjunto y en relación con el afuera de la Administración Pública, la interacción entre los organismos estatales y con la sociedad es pensada a través de la idea de red(es). Esta noción es central al concepto de gobernanza, y su importancia radica en el carácter horizontal, en el cual no existe un centro jerárquico y, por ende, opera cierta interdependencia que muestra la necesidad de relacionarse de forma colaborativa con los demás integrantes de la red.

Vale volver a resaltar aquí que, si bien *a priori* la noción de GA no depende de la tecnología, sus condiciones de posibilidad encuentran en el avance tecnológico la herramienta que permite que la circulación de la información deje de ser escasa y costosa.

III. Noción de Innovación

Existen tantas definiciones como estudios y propuestas se encuentran. Sin embargo, para tener una aproximación, aunque sea mínima, valga la siguiente caracterización sencilla de su núcleo: obtener una mejora en cierta tarea en base a realizarla de forma diferente a como se la hacía hasta ese momento.

A su vez, a los efectos de este artículo, es útil diferenciar entre la innovación digital y la innovación social (si bien esta última suele utilizar herramientas digitales). La primera remite a las novedades que tienen lugar con la aplicación de dispositivos computacionales, que elevan la capacidad de procesamiento y análisis de datos. La segunda no necesariamente se vale de esos instrumentos, sino que apela a la potencialidad del esfuerzo humano, a través de la conjunción de la perspectiva de diversas personas y agrupamientos. En la versión *mainstream*, la innovación pública está asociada a la idea de colaboración con privados, ya que se encuentran más y mejores soluciones si obran mancomunada-

mente actores con diferentes posiciones, recursos, etc. Debe aclararse que, si bien la literatura panegírica del tópico menciona su utilidad para el buen gobierno y la gobernanza, su aplicación principal se refiere al área de los servicios.

Utilizado para entender al Estado, este paradigma afirma que el mismo ya no posee el monopolio ni de la agenda ni de la solución de los problemas sociales. Y ello no se debe a que algún/es actor/es social/es o internacional/es se lo hayan expropiado/condicionado, sino porque los problemas actuales son complejos y porque la sociedad, amén de querer ser protagonista de su resolución, tiene recursos y conocimientos que facilitan su abordaje (y que incluso, exceden los del Estado). E incluso, peor aún, esta sociedad que ha avanzado en sus potencialidades es contrapuesta por esta literatura a una institucionalidad estatal que se ha quedado en el pasado.

Frente a esta situación surge la idea de cocreación, según la cual la colaboración de diversos actores en la construcción de las políticas públicas genera un escenario en el que todos ganan. Esta idea se aplica A) al vínculo Estado-sociedad, pero también sirve para B) la dinámica que guía el funcionamiento al interior del aparato estatal.

A) Como se dijo, los funcionarios públicos ya no bastan para solucionar los problemas. De allí que formar una comunidad sobre el tema sea un eje esencial. Por tal se entiende un conjunto de actores de diferentes ámbitos que posean intereses semejantes, un “idioma” común, una cultura de la generación de valor compartido. Así se forma el trabajo en redes distribuidas, que permite aprovechar todos los recursos disponibles y asoma el “Estado red”.

B) La colaboración y la innovación requieren de capacidades y entornos flexibles. Visto en términos de paradigmas y de estructuras y funciones, la innovación es obstaculizada por la rigidez weberiana pensada para garantizar el cumplimiento de la norma, o lo que es lo mismo, para minimizar comportamientos impredecibles y maximizar el control interno. Por el contrario, el entorno más favorable para innovar es aquel en que se premia la experimentación, la informalidad, el pensar más allá de la norma, etc. Asimismo, aquí aparece la idea de generar proyectos transversales y la necesidad de que todos los participantes tengan acceso igualitario a la información lleva necesariamente a la apertura de datos.

La innovación se lleva bien con la idea de dejar atrás acciones homogéneas, promoviendo en cambio servicios personalizados. Alujas (2012:35) realiza un buen resumen: “desplazarse desde la ejecución de tareas y proyectos (rutinarios) a `orquestar` procesos de cocreación, generando nuevas soluciones con los ciudadanos, no `para ellos` sino `con ellos`”.

Por detrás de estas características, asoma una cuestión central para este paradigma, que no está explicitada: la necesidad de que los participantes (incluidos los sociales) no tengan ideas o intereses netamente opuestos. Los actores pueden ser diversos en muchos sentidos e incluso un elemento de pretendida virtud es que estos procesos, si bien son trabajosos, fomentan la confianza entre distintos; pero este proceso está basado en una

teoría consensual (un proceso conversacional, colaborativo, inclusivo y corresponsable), por lo cual deja poco lugar para la presencia y resolución de los conflictos estructurales de la sociedad¹⁰.

Lo antedicho lleva a que el *maistream* de la colaboración se acerque a las recetas de la Nueva Gestión Pública (NGP), tales como la preeminencia de la eficiencia y la eficacia, organizaciones pequeñas, amplia flexibilidad en su alta gerencia, mediciones de productividad, la importancia del cliente (ahora llamada “mejorar la experiencia del usuario”), el aplanamiento de estructuras, la promoción de redarquías y el empoderamiento del empleado para que no se ciña a su rol formal.

Aun cuando gran parte de la literatura pone énfasis en la dimensión cultural y simbólica de la innovación, también surge gran cantidad de instrumentos o institutos concretos. Existen una serie de términos que utilizan los partícipes de la literatura sobre innovación, como ser laboratorios de innovación, *design thinking* (pensamiento de diseño), políticas basadas en evidencia, *crowdsourcing innovation* (apelar a un grupo indeterminado de personas de fuera de la organización que lanza la convocatoria para darle forma a una tarea compleja), *data collaborative* (intercambio de datos para crear valor público), *gamification* (utilizar la lógica de los juegos para mejorar el funcionamiento organizacional).

IV. Nuestras propuestas sobre Estado Abierto

La perspectiva sobre GA imperante en la mayoría de los gobiernos, entes internacionales y grupos de consultores posee múltiples cristalizaciones, pero una coincidencia: hace eje en el control sobre el Estado. De tal forma, los datos abiertos si bien son considerados necesarios para procesos de innovación y participación, principalmente son elogiados como la materia prima para que la ciudadanía pueda ejercer la *accountability* sobre el espacio estatal.

Esta perspectiva se inscribe en la noción de gobernanza liberal, en la cual la lógica de la horizontalidad constituye su corazón argumental, y por ende el Estado constituye uno más entre los actores del desarrollo. Así, el diálogo y la colaboración entre el Estado y la sociedad civil se transforman en la clave para alcanzar el bienestar.

A tono con ello, el papel de la sociedad civil se distingue en dos tareas según los sectores de la misma: las ONG y grupos de ciudadanos que, como se dijo, tienen la tarea principal de contralor y el sector privado, al cual se le asigna el rol de la innovación y la creación de valor.

Si la *accountability* se entiende como el control de los ciudadanos organizados sobre los servicios que debe brindar el Estado, no habría motivo para oponerse a ella, pero en el mejor de los casos, desde nuestra perspectiva es incompleta.

¹⁰ Coincidimos con Arturo Laguado (comunicación personal) en que estas ideas están informadas por una visión ‘ingenieril’ de la sociedad y el Estado. No sólo se olvida que en América Latina el Estado ‘crea a la sociedad’, sino que muchas de los problemas que ameritan la intervención estatal tienen más de una solución, cuya elección no se puede derivar necesariamente de variables de eficiencia o eficacia, sino de externalidades producidas y que por ende la decisión es política (no en el sentido partidario del término). Esta mirada mainstream sólo es posible porque cuando se reduce al Estado a proveedor de servicios.

Respecto del actor empresario, la tarea que se le asigna al Estado no queda lejos de la lógica subsidiaria: “el papel central de los gobiernos en dar impulso al proceso y servir de plataforma para alcanzar los resultados esperados” (Naser et. al. 2017:20). No es exagerado decir que, aunque no explicitado, lo que sobrevuela es una concepción del Estado como sospechoso. Por ello, la estrategia virtuosa que le toca al mismo es fortalecer las formas de permitir que la sociedad lo controle.

Nuestra mirada es completamente diferente: le atribuimos un rol central al Estado en la construcción del desarrollo, no como impulsor, no como plataforma, sino como locomotora que debe alinear a los actores económicos en la senda del crecimiento con equidad. Si bien no desdeñamos la noción de control, no menos importante es visibilizar la tarea que el mismo encara para ordenar al conjunto de la comunidad y particularmente a los actores económicos, en un mundo globalizado y financiarizado, más propicio que nunca para las conductas de *rent seeking* por parte del gran capital. En este sentido, no dudamos en sostener que la opacidad de los flujos financieros y de las estrategias comerciales de algunas grandes empresas poco tiene que envidiarle a la oscuridad que, a veces y en algunos sectores, trasunta la política argentina.

En consecuencia, no sólo hay que abrir los datos del gobierno, sino que hay que abrir los datos del Estado como relación social, del vínculo del Estado con los grupos de poder, tanto en lo concerniente a la regulación de los mismos como de los impactos en su actividad productiva.

Entendemos que el Estado es una relación social que por definición es móvil, y debe vincularse a las demandas de los sectores populares. En definitiva, ese es el componente político del Estado. Incluso podemos ir más allá, y decir que es tarea del Estado favorecer/apuntalar la aparición de esas organizaciones de control. Pero, la gran trampa del GA en el pensamiento hegemónico es que, mientras restringe el control popular a esos espacios, a su vez legitima los acuerdos ‘entre iguales’ con los grupos de poder económico.

Siguiendo esta perspectiva, preferimos nominar al concepto como Estado Abierto (EA). En esta senda, es fundamental que no se utilicen estos instrumentos como una estrategia para quitarle centralidad al Estado y otorgarle, así, el poder de decisión a otros actores. Si bien las invitaciones a la cocreación y coproducción que este paradigma ofrece suenan atractivas, no se debe dejar pasar por alto que siempre que se intentó quitarle poder de decisión al Estado, lejos de favorecer y empoderar a actores populares se terminó otorgando más peso a los sectores ya de por sí más poderosos.

Estas directrices se pueden aplicar a los tres ejes vistos previamente. Como quedo dicho, el llamado a la transparencia que realizan los organismos agrupados en la Alianza para el Gobierno Abierto exige que el Estado muestre sus números a toda la ciudadanía, obliterando que los números en bruto sólo pueden ser analizados por organizaciones con cierto conocimiento técnico. Más allá de esta crítica –un poco menor en última instancia- estamos de acuerdo con ese imperativo ético, aunque atentos a cuáles son los datos significativos para la sociedad, y cuáles responden a coyunturas demagógicas que terminan ocultando los datos realmente relevantes (p.e. publicar sueldos de empleados públicos, pero no costos de empresas que licitan con el Estado). Pero una perspectiva

nacional-popular debe extender la obligación de la transparencia a todas las empresas que cumplen tareas socialmente significativas o que contratan con el Estado, sea en asociación o en delegación (tercerización).

Vale decir, el Estado Abierto no incluye solamente cuestiones internas a su aparato administrativo, sino que concentra información sobre los actores económicos y especialmente, sobre aquellos que manejan aspectos claves para el desarrollo o que trabajan con monopolios naturales (p.e. gas), que forman precios, particularmente en lo referido a consumo popular o generalizado (no cabe, p.e. para bienes de lujo, pero sí para medicamentos, peajes, etc.). De tal modo, se transforma en una herramienta de visualización de información vital para el desarrollo del país, de forma de construir un lugar centralizado en donde se encuentren estos datos, generando procesos de toma de conciencia del estado de los problemas a enfrentar.

Eso implica superar la perspectiva neoinstitucionalista para enfrentar la corrupción estructural que está asociada al gran capital; desde la evasión de impuestos hasta la fuga metódica de capitales y los paraísos fiscales. Involucrar en un lugar central la transparencia de la acción privada no sólo implica una cuestión de principios, sino de problematizar la captura del Estado y, con ella, de pérdida de autonomía, en términos de desarrollo.

Por otra parte, el tipo de participación que promueve el GA, por lo menos en la práctica en Argentina, interpela solo a cierto tipo de actores (ONG y a ciudadanos no organizados). La participación en un Estado abierto nacional-popular debe poner el foco en el empoderamiento de los diferentes actores sociales, por ejemplo, en los barrios más humildes o en lugares recónditos. De igual forma, si bien la participación en la implementación de políticas es importante, debe tenderse a lograrla también en la formulación de agenda o instancias más definitorias como algunos momentos de los procesos de planificación, incluso aquellos relacionados con el plan de desarrollo.

En todo caso, un gobierno nacional-popular debería enfatizar en la participación de actores sociales, rompiendo la subjetivación individualista neoliberal que busca la relación Estado/ciudadano sin mediaciones de las organizaciones sociales.

A su vez, esta participación debe fortalecer las capacidades políticas del Estado para disciplinar a los poderes fácticos. Los liderazgos fuertes e incluso claramente predominantes son característicos de los procesos políticos que pretenden alterar el *status quo*. Ello es así tanto porque la capacidad de intervención del Estado se apalanca en el mismo como porque los sectores populares suelen sentirse interpretados por aquel liderazgo, que muchas veces comporta un elemento central para la construcción política (y simbólica) por la cual se congrega la heterogeneidad sectorial para formar un “pueblo”, cuestiones ampliamente analizadas por la literatura sobre el populismo. Y si bien es deseable la articulación entre liderazgo político y movilización popular, excediendo el mero control o limitación del poder del representante político, la lógica bajo la cual se realice debe asignar al Estado un rol importante.

V. Nuestras propuestas sobre Innovación

La literatura de gobernanza sostiene que cuando el Estado fomenta participación diversa, sus decisiones resultan más efectivas y legítimas. De igual manera, los propagandistas de las TIC afirman su utilidad para una sociedad más consciente e implicada, si el Estado abre sus puertas, en el proceso de elaboración, implementación y control de las políticas. En ambos casos hay dos efectos principales: la cercanía entre ciudadanía y Estado mejora la confianza social en la política y la eficacia de las políticas.

Estas perspectivas edulcoradas tienen algunos problemas, que se ponen claramente en evidencia cuando son escudriñadas desde una perspectiva integral y desde el punto de vista de un proyecto emancipador:

- En primer lugar, la perspectiva tecnocrática, que privilegia la razón instrumental por sobre la política.
- Aunque tanto la innovación/colaboración como sus pares del gobierno abierto (participación y transparencia) pueden ser pensadas en clave analógica y territorial, la mayoría de las propuestas que conforman esta nueva perspectiva lo asocian a la tecnología digital y la potencialidad que esta conlleva. De allí que, si bien en muchos casos no lo explicitan, el actor social paradigmático sea el “ciudadano digital”. Esta noción es problemática porque en nuestro país existe una brecha digital¹¹, porque en la política argentina los actores socio-políticos a movilizar no se inscriben en dicho soporte y por los motivos que siguen abajo.
- No problematiza el proceso socio-tecnológico que conforma a los sujetos que luego participan como “ciudadanos digitales”, puesto que la construcción de su subjetividad (individualizada) dista de ser libre y neutral.
- El “ciudadano digital” construido previamente por la “estatalidad algorítmica”, sufre en el proceso de participación en las políticas públicas las consecuencias de su propia naturaleza individual y/o dentro de “burbujas disgregadas”.

Para decirlo con más detalle: en primer lugar, no sólo hay una construcción heterónoma, sino que el modo de participación digital ofrecido lo consolida como participante solitario, según sus intereses particulares o en el marco de una participación hipersegmentada¹² y, por ende, de ambas formas lo termina de alejar de cualquier tipo de construcción colectiva.

11 Aunque con tendencia a la baja, aún hoy en los países a los que queda bien llamar “emergentes”, hay dos variables que diferencian el acceso a cierta tecnología: edad y nivel socioeconómico. En el conjunto de los adultos mayores de sectores populares hay menos teléfonos móviles inteligentes que entre los jóvenes de clases acomodadas. Según algunos estudios, en Argentina sólo un 68% de la población adulta posee smartphones. Ver <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/argentina-17-por-ciento-adultos-no-tiene-celular.shtml>

12 En una interesante nota de coyuntura, Martín Rodríguez caracterizaba la estrategia electoral y de gobierno de la siguiente manera: “Cambiamos aspira a “ganar”, y no quiere una nueva mayoría, quiere ganar y replegarse. Quiere a esta sociedad atomizada, así como es, así como la vemos, este enfrentamiento entre clases medias, entre “planeros” y “aristocracia obrera”, entre garantistas y punitivistas, entre pañuelos de colores. ¿Cómo gobierna? No es uniendo a los argentinos, sino con la etapa superior de la grieta: se propone avivar todas las grietas que sean posibles. Gobernar apoyado en cada desigualdad a la sociedad desigual. No se trata solo de dividir la sociedad “en dos modelos”, sino de acompañar la división de la sociedad en mil pedazos, atomizarla. Parece invertir la famosa oración que dice “la política es una herramienta para transformar la sociedad” a “la política es una herramienta para mantener a la sociedad intacta”. Recuperado el 13-02-2019 de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/martin-rodriguez-el-ano-de-la-marmota-electoral/>

-Según la perspectiva *mainstream*, la recuperación de la confianza social y por ende de la legitimidad estatal deriva de la mejora en la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos. Sin menospreciar su importancia, debe notarse que esta perspectiva deja sin cubrir el rol estatal de potestad pública o *imperium*, vital para ordenar la sociedad. Esta principalísima tarea requiere el apego a normas, que garanticen la imparcialidad y previsibilidad y por tanto el Estado de Derecho.

A su vez, las condiciones para el logro del *Rule of Law* necesita de una administración pública que garantice aquellas características de imparcialidad y previsibilidad. En consecuencia, la flexibilidad gerencialista que procura la literatura de la innovación es problemática en este punto. También encuentra dificultades cuando se piensa en una herramienta cara a los proyectos industrialistas como es la planificación. Por definición, esta establece ciertas metas y determinadas tareas que chocan contra la libre determinación que proclama la innovación. En definitiva, en estas cuestiones se puede observar el contrapunto central entre la visión hegemónica y la nuestra, que encuentra su origen en el rol que se le asigna a la estatalidad y es tan claro que se puede escribir muy sencillamente: el Estado como una plataforma que brinda soporte a la interacción entre individuos heterónomos o el Estado como motor del desarrollo.

Ahora bien, ¿las críticas a la edulcorada perspectiva *mainstream* sobre la digitalización y la “sociedad de la información” invalidan *in toto* la utilización de dispositivos digitales y de la innovación en general? Algo básico para cualquier proyecto democrático es la necesidad de regular el funcionamiento de esta “estatalidad algorítmica” en el sector privado, dado que su capacidad de modelar y anticipar los comportamientos es muy peligrosa, lo cual abre todo un campo de debate en el cual no nos ocuparemos aquí.

En términos más generales, la tarea indispensable (y dificultosa) es: imponer la autoridad estatal sobre el mundo digital. La pregunta entonces radica en cómo lograr esa supremacía de la política sobre la tecnología. Las posturas a las que adherimos abogan por la apropiación de estos instrumentos por parte del propio Estado. Juan Lojo es muy crítico de la actualidad digital; sin embargo, niega de plano la posibilidad de desechar esta tecnología. Sostiene la necesidad de construir otro tipo de subjetivación, recuperando “al sujeto como ese intervalo capaz de representar algo más que a sí mismo y no el puro dato” (Lojo, 2018:10) que es objeto de la regulación de la actual estatalidad algorítmica.

En esa senda, adoptando una perspectiva que desdeña el carácter técnico y neutral de los algoritmos, se puede aducir que el sesgo que tengan es intencional, dependiendo de cómo se construya su funcionamiento, especialmente la preselección de los datos que se consideran útiles para el procesamiento. Por ello Juan Gómez Barrera (2018:11) explica que “hay una fuerte influencia en la asignación de valores y normas en la preselección de los datos que son analizados por los algoritmos; es decir, estos nunca reciben un dato enteramente puro o neutral y por lo tanto se puede indicar que trabajan ya con un material que está atravesado por una mirada específica”. Abundando en la cuestión, el mismo autor sostiene que este núcleo del perfilado “debe ser tenido en cuenta como un punto sustancial en el proceso de configuración de individuación de subjetividades que ellos formulan” (Gómez Barrera, 2018: 3). Frente a la ostensible ambivalencia de la automatización, debe privilegiarse el trabajo humano. Investigando sobre la interface entre huma-

nos y tecnología digital, algunos autores entienden que, por más avance de esta última, siempre aparecen nuevas tareas que sólo las personas pueden realizar, lo que Mary Gray y Siddarth Sury (2017) llaman el trabajo humano detrás de la cortina de la inteligencia artificial.

En definitiva, el punto central está en evitar que la automatización de las políticas signifique sacrificar la naturaleza decisoria de la política. Para ello, las características que posea la administración pública y las herramientas utilizadas para el despliegue de las políticas públicas también juegan un rol importante, como propondremos a continuación.

Del enfoque presentado arriba se pueden derivar algunas propuestas, con el grado de generalidad propio de un artículo más inclinado al debate sobre la cuestión política de la tecnología y la innovación que a sus herramientas.

- Revisitando a Foucault, Claudia Bernazza (2018) recuerda que el poder no persiste en base a ejércitos y políticas represivas, sino debido a que “produce sujetos. Produce creencias y cultura” y que frente a ello, “nuestro desafío, desde siempre, es fortalecer, ampliar o despertar la consciencia de sí mismos de los trabajadores”. Esa tarea central para nuestro proyecto tiene en el Estado un actor clave. Más aún teniendo en cuenta el neoliberalismo de fines de siglo pasado produjo la liberalización de la producción de conocimiento sobre los asuntos públicos, favoreciendo la emergencia de un conjunto de *think tanks* de diverso tipo cuya misión fue (es) influenciar tanto la agenda pública como las políticas estatales¹³. Por ello, la reconstrucción de un aparato estatal de producción/divulgación de conocimiento público es de central importancia. Si bien la noción de “políticas basadas en la evidencia” es más interesante en su dimensión de voluntad política que de institucionalidad/instrumentos concretos, la construcción de capacidad de lectura de la realidad a través del manejo de repositorios, de equipos que generen y traten con grandes datos, etc., es central. Para ello cada uno de los ministerios¹⁴ debe contar con un área de creación y análisis de *big data*, tecnológicamente equipada, humanamente capacitada y políticamente fortalecida.

- La aplicación de herramientas digitales a las políticas públicas no tiene una inmanencia neoliberal. Bajo ciertas condiciones la digitalización puede ser útil a un proyecto emancipador, aún con las precauciones del caso. Desde cuestiones sencillas como la robotización de respuestas simples hasta la construcción de datos complejos y la consecuente automatización de decisiones, pasando por la simplificación de procesos. Mención especial en este sentido amerita la construcción del poder estatal tanto para establecer el Estado de Derecho como para traccionar el desarrollo industrial, que se compone de muchos elementos, uno de ellos la capacidad de análisis de las conductas empresarias. Por todo lo anterior es imperioso realizar análisis y experimentaciones tanto para precaver sus efectos negativos como para fortalecer y extender sus consecuencias positivas en el seno de la Administración Pública, siempre teniendo en cuenta que al interior de esta hay

13 El diario La Nación afirma que según un informe elaborado por la Universidad de Pensilvania, que contabiliza los *think tanks* por país, “Argentina es el segundo país con más instituciones de ese tipo en todo el continente americano -después de los Estados Unidos- y el quinto a nivel mundial”. Recuperado el 31-01-2019 de <https://www.lanacion.com.ar/2215963-la-argentina-es-segundo-pais-america-mas>

14 O grandes divisiones administrativas, según sea el caso (Horacio Cao-comunicación personal).

gran diversidad organizacional y por ende el enfoque para la digitalización no puede ser uniforme. En el mismo sentido que la propuesta anterior (e incluso unificándolas), diseñar unidades específicas de estudio de las posibilidades de *big data* y automatización, lo cual incluye, desde nuestra perspectiva, un fuerte énfasis en que hay tareas que deben ser dejadas en manos humanas, por más que los algoritmos las hagan más eficientemente. Estas iniciativas tienen pocas chances de ser exitosas si no van de la mano de una intensa formación en habilidades digitales para los empleados estatales.

- Siempre teniendo presente las advertencias realizadas a lo largo del artículo, la tecnología digital no sólo permite construir patrones que ayudan a comprender a los destinatarios del trabajo estatal y a su contexto, sino que facilita la llegada a lugares y sectores que de otra manera sería más difícil. Una de las virtudes de los procesos populares de la primera década de este siglo es que acercan al Estado a los sectores populares históricamente olvidados. Sucedió en esos años la movilización del aparato estatal, e incluso de la militancia, en el territorio explicando hogar por hogar los derechos sociales a que podían acceder las personas visitadas. Estas iniciativas pueden ser ampliamente mejoradas con mecanismos digitales. Por ende, además de las canales digitales que facilitan la comunicación, estudiar las estrategias de acercamiento a los sectores históricamente olvidados por el Estado que permiten las nuevas tecnologías.

- Si bien la innovación digital o tecnológica es importante, tan o más relevante lo es la social. Esta se construye con los actores sociales de las políticas. No es deseable para todas las ocupaciones del Estado, sino que es más dúctil para aquellas que implican servicios y en que haya una coincidencia programática entre los participantes. En tal sentido se debe analizar la utilidad de poseer una oficina de innovación social-estatal en las organizaciones estatales que brinden servicios. Este análisis debe incluir una rigurosa evaluación de las posibles vinculaciones del servicio con áreas en que la preeminencia del *Rule of law* desaconseje lógicas flexibles de gestión.

- En lo tocante al vínculo con la sociedad, si estas propuestas van direccionadas principal, aunque no únicamente (sino como parte de una construcción hegemónica global) a los sectores populares, deben incluir su empoderamiento, para que sean actores de innovación. Para que la “sabiduría de la multitud”, en la jerga de la literatura del capitalismo cognitivo, pueda desarrollarse y fortalecerse hay varias iniciativas posibles en este campo de la innovación y la tecnología, siempre teniendo presente que la innovación no se desarrolla únicamente en clave digital, sino principalmente territorial, pero en la cual no es incongruente aprovechar estrategias digitales. Por ende, se debe fomentar una cultura pública en torno del conocimiento, generado en la articulación entre Estado y actores populares. Para ello es vital abrir datos y establecer una arquitectura de participación popular que exceda lo digital. En consecuencia, proponemos una fuerte iniciativa estatal de ampliación de las capacidades de participación popular, que conste tanto de acciones que fomenten el conocimiento para la innovación en la cosa pública y que apunten a cerrar la brecha digital.

- Respecto de las potencialidades para el propio aparato del Estado, la innovación y las herramientas digitales pueden colaborar con el tema de la coordinación organizacional y política. Este es uno de los temas de mayor relevancia y muy transitado en los estudios

sobre Administración Pública tradicional, en torno de la eficacia organizacional, pero también de los estudios sobre las capacidades estatales. Mucho se ha escrito sobre soluciones producidas desde el diseño organizacional o desde la voluntad política. Sin menospreciar estos, sino en armonía con ellos, la mayor disponibilidad e interoperabilidad de los datos puede favorecer no sólo la capacidad analítica del Estado sino la comunicación entre sus partes.

Si bien en muchos sectores de la administración pública la apropiación sobre los datos de las actividades que se producen es considerada, con razón, un capital invaluable, no es menos cierto que la disponibilidad de mayor cantidad de datos (surgidos de otras partes de la organización) puede producir un escenario de creación de acción conjunta, en el que todos ganan. Ciertamente esto marida bien con las estructuras planas, cuestión que tiene sus beneficios, pero también sus contras, y que por ende deben resolverse en cada caso puntual. Todo ello plantea la necesidad de un responsable de datos abiertos de cada organización (responsable de generarla y compartirla) y de herramientas que reúnan información transversal.

Bibliografía

Alujas, Álvaro (2012), “Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿El Eslabón Perdido? Bases Para la Transición Hacia un Modelo de Innovación Abierta y Colaborativa”, en Revista Chilena de Administración Pública, núm. 19.

Badía, Gustavo (2019) Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenadas, mimeo.

Bernazza, Claudia (2018) “De qué hablamos cuando hablamos de unidad”, en Revista Movimiento. Recuperado el 05-01-2019 en <http://www.revistamovimiento.com/opinion/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-unidad/>

Gómez Barrera, Juan (2018) “Segmentación, sesgo y normas sociales en la programación. Aportes a la teoría de la gubernamentalidad algorítmica”, en Avatares de la Comunicación y la Cultura, No 15, UBA-Sociales, junio.

Calderón y Lorenzo (2010) “Introducción”, en Calderón y Lorenzo (Coords.) Open Government – Gobierno Abierto, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Cao, Horacio; Rey, Maximiliano y Laguado, Arturo (2015) El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1960-2015). Prometeo Editorial. Bs. As.

Costa, Flavia y Rodríguez, Pablo (2018) “Algoritmos, big data y automatización social”, en Avatares de la Comunicación y la Cultura, No 15, UBA-Sociales, junio.

García Delgado, Daniel (2018) “Editorial”, en Revista Estado y políticas públicas, N° 10, año VI, mayo-septiembre, Flacso, Buenos Aires

Gray, Mary y Suri, Siddarth (2017). The humans working behind the AI curtain. Harvard Business Review, 9.

Linares, Xavier (2010) “Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo Open Government”, en Calderón y Lorenzo, op. cit.

Lojo, Juan (2018) “Big data, small democracy. Lo político bajo el imperio del algoritmo”, en Avatares de la Comunicación y la Cultura, No 15, UBA-Sociales, junio.

Manchado, A. (2010) ”Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado”, en Calderón y Lorenzo, op. cit.

Mayntz, R. (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21, octubre.

Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro, & Rosales, Daniela (2017) Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, CEPAL.

Ramirez Gallegos, René y Sztulwark, Sebastián (2018) “América Latina: de la inmovilidad estructural al cambio en la matriz cognitiva”, en Revista Estado y políticas públicas, N° 10, año VI, mayo-septiembre, Flacso, Buenos Aires

Rey, Maximiliano (2012) “Hacia una administración pública para el Estado democratizador. Notas políticas para la transformación administrativa”, en APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental, N° 29, noviembre, Buenos Aires.

Rey, Maximiliano (2014) “Capacidad estatal y poder del Estado: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad”, en Revista Estado y políticas públicas, (Área Estado y políticas públicas) FLACSO-Argentina, N° 2, mayo.