

ESTADO ABIERTO: ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE GESTION PÚBLICA?

Oscar Oszlak

Promesas y supuestos

Bajo la denominación de Gobierno Abierto (“Open Government” en inglés), un nuevo paradigma promete transformar de raíz la concepción y prácticas de la gestión pública. Se trata, en esencia, de una nueva filosofía que reconoce un rol activo a la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas, a través de una relación de doble vía con los gobiernos, posibilitada por desarrollos recientes en las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC)¹.

No hay duda que las TIC permiten, hoy, una fluida comunicación e interacción entre gobierno y ciudadanía. Sería esperable que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en los procesos en que se deciden opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión. La concepción del gobierno abierto también supone que la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor).

Pero no parece existir todavía disposición suficiente de los gobiernos para abrir su “caja negra”, instar a sus funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, críticas u observaciones y les rindan cuentas. Tampoco es evidente que los ciudadanos estén naturalmente dispuestos a participar e involucrarse activamente en la

1- Si bien la denominación “Estado Abierto” resulta más ajustada al hecho de que la aludida relación comprende a los diferentes poderes del Estado, reconozco al mismo tiempo que la circunstancia de que el concepto se haya originado en los Estados Unidos, donde “Estado” tiene una connotación diferente, ha generalizado el uso internacional del término “gobierno abierto”. Por ello, seguiré utilizando este último a lo largo del presente trabajo, dejando a la vez constancia de la pertinencia de aludir a un Estado abierto.

gestión pública, a menos que hayan sido empoderados, conozcan sus derechos y puedan ejercerlos sin represalias. Su involucramiento y su acción colectiva suele ocurrir, en cambio, cuando un derecho ha sido vulnerado o una demanda legítima ha sido desconocida.

Avances del gobierno abierto

De todos modos, gran número de países está impulsando iniciativas y propuestas que parecen avanzar en la dirección de mayor apertura y aceptación de la intervención ciudadana en los asuntos públicos. A la fecha, 65 países han constituido la llamada Open Government Partnership (o Alianza del Gobierno Abierto). Un reciente estudio (Oszlak, 2014) permite observar la enorme heterogeneidad que caracteriza a las acciones que dichos países incluyen en sus planes presentados a la mencionada Alianza. Una clasificación de las mismas admite las siguientes categorías:

1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía
2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública
3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega
4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios
5. Incrementar la transparencia de la gestión pública
6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal
7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

Además, un total de 31 subcategorías pueden ser diferenciadas². Un análisis detenido de más de 700 acciones permite llegar a algunas conclusiones sobre las tendencias que parecen insinuarse en materia de esfuerzos nacionales tendientes a gobiernos más abiertos. Sin duda, un cierto halo axiológico, reflejado en la adhesión -al menos retórica- a valores de transparencia, apertura, ética, participación, colaboración y democracia, se asocian instintivamente con la idea de un gobierno

2- Ver Oszlak (2014) para un análisis detallado de estas subcategorías.

abierto, lo cual alienta este tipo de propuestas. La pertenencia a la OPG, un club selecto, proporciona a los países un aura de legitimidad, una suerte de certificación de que se ha emprendido un camino promisorio hacia una democracia plena, que coloca verdaderamente al ciudadano en el centro de la escena política. Pero es muy probable que algunos de esos gobiernos no lleguen a vislumbrar las reales consecuencias que se derivarían de la efectiva implementación de las acciones que propician.

Por otra parte, también es evidente que buena parte de los planes incluyen acciones que, más propiamente, podrían ser caracterizadas como iniciativas de gobierno digital, más que de gobierno abierto. Otra característica de los planes es que, al ser presentados por gobiernos nacionales, suelen no incluir un gran número de acciones que están siendo llevadas a cabo por gobiernos sub-nacionales (provincias, municipios), así por organizaciones de la sociedad civil, razón por la cual puede suponerse que los esfuerzos nacionales son mucho más importantes que los que se desprenden de la lectura de los planes. En materia de contenidos, se advierte un alto grado de coincidencia en las acciones, pese a la enorme heterogeneidad de los países y la naturaleza de sus sistemas políticos. Parecería que la universalización de las TIC hubiera derribado fronteras culturales e institucionales, homogeneizando normativas, estructuras y patrones de interacción entre gobiernos y ciudadanos. Esto se nota, por ejemplo, en la tendencia a promover el uso y aplicaciones de la telefonía móvil, la creación de portales y ventanillas únicas, la elaboración de guías de todo tipo para facilitar la vida cotidiana y el cumplimiento de deberes ciudadanos.

Utopía y realidad

No obstante, existe todavía una gran distancia entre las promesas del gobierno abierto y las iniciativas o propuestas que han sido incorporadas a los planes de acción de los gobiernos. También,

seguramente, existe y existirá una importante brecha entre esas acciones y su implementación efectiva, continua y sostenible en el tiempo. De todos modos, parecería que poco a poco se está produciendo una brecha en el carácter obcecadamente cerrado que existía, hasta no hace mucho tiempo, en gran número de gobiernos. Los acuerdos internacionales, los impactos tecnológicos y la propia acción de la sociedad civil contribuyen a reducir progresivamente la distancia entre la utopía de un gobierno que promueve la transparencia, participación y colaboración estado-ciudadanía, y la situación actual.

Cabe preguntarse, de todos modos, cuáles son las posibilidades de que estos esfuerzos promisorios, aunque aún débiles, consigan instalar un nuevo paradigma de gestión pública. La clave, naturalmente, radica en colocar realmente al ciudadano en el lugar de “principal” de la relación con su “agente”, el Estado. En el conocido dilema teórico, una persona o entidad (el “agente”) tiene la capacidad de tomar decisiones en nombre de otra (el “principal”), que afectan positiva o negativamente sus valores, derechos o intereses. En este caso, el Estado (en tanto agente) puede actuar motivado por una interpretación de su mandato que es guiada por sus propios intereses y no por los del principal (la ciudadanía). Si además de intereses divergentes, la información que manejan ambas partes es asimétrica, el principal no puede asegurar si el agente actuó siempre en el mejor interés del principal. Especialmente cuando actividades útiles para el principal resultan costosas para el agente y cuando ciertos aspectos de lo que hace el agente son, además de difíciles de observar, costosos para el principal. Si las partes no tienen información perfecta, el agente podría tener incentivos para actuar de modo diferente al que ocurriría en el caso inverso e incurrir en “riesgo moral”. Y cuando la asimetría de información conduce a la producción de bienes y servicios que no poseen la calidad esperada, puede presentarse una situación de “selección adversa” para el principal o el agente. Por eso, aunque retóricamente se pretenda colocar al ciudadano “en primer lugar” (*Put*

the Citizen First rezaba la propuesta del presidente Clinton), lo que suele ocurrir es que el mismo aparezca más bien como “administrado” o sujeto pasivo de la relación.

Varias razones explican esta inversión de la relación principal-agente. Existe, por una parte, una fuerte asimetría entre gobierno y ciudadanía en el manejo de información. El monopolio de la coerción, el manejo diferencial de recursos económicos y, a menudo, el uso de la ideología como recurso de poder, introducen asimetrías adicionales que velan el conocimiento objetivo del desempeño estatal y, por lo tanto, ciegan y sesgan la voluntad del electorado. Ello explica que, incluso bajo regímenes democráticos, el gobierno aparezca en el lugar principal de la relación. O se coloque en ese lugar.

Por otra parte, el Estado está “organizado” y especializado para administrar la cosa pública, o sea, para formular, implementar, monitorear y evaluar políticas. Real o supuestamente, su manejo de información le permite aplicar un conocimiento experto en la gestión que la sociedad civil no dispone. Además, la gestión pública tiene un carácter profesional y es una actividad remunerada, frente a lo cual el ciudadano se encuentra en clara desventaja. Otro aspecto de la cuestión es que administrar resulta costoso y los cambios institucionales y culturales implícitos en un gobierno abierto exigen nuevos roles y nuevos mecanismos de interacción, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil, costos que los gobiernos no suelen estar dispuestos a incurrir. Por su parte, el ciudadano promedio no dispone ni del tiempo ni de la disposición para ocuparse de asuntos que, muy a menudo, ni siquiera llega a percibir si lo afectan o, en todo caso, en qué medida lo hacen. La desafección política y el “free riding” constituyen, por último, factores que también contribuyen a inhibir la acción colectiva de los ciudadanos.

Pero aún en el supuesto de información instantánea y completa como la que parece prometer el desarrollo de las TIC, ¿cómo se procesarían las demandas ciudadanas? ¿Cómo se aseguraría que

ese procesamiento satisfaría el “interés general” en una sociedad atravesada por contradictorios intereses y enormes desigualdades? ¿Cómo impedir que una parte considerable de los bienes, servicios y regulaciones estatales satisfagan privilegiadamente los intereses de los propios burócratas o de sectores económicamente dominantes?

Recientes trabajos han intentado dar respuesta a algunos de estos interrogantes. Sus autores han propuesto, entre otras iniciativas, 1) la institución de un feriado nacional como “día de la deliberación”; 2) la creación de mecanismos de “mutualismo de pares”; 3) la constitución al azar de cuerpos ciudadanos; 4) la organización de paneles para el diseño de políticas; 5) la convocatoria a asambleas ciudadanas; 6) las iniciativas de revisión ciudadanas y jurados de políticas, etc. También se han sugerido visiones utópicas en que las sociedades tendrían acceso indiscriminado a la información y la democracia adquiriría un carácter totalmente transparente³.

En general, los supuestos en que se fundan estas utopías reconocen la necesidad de que varias condiciones se encuentren vigentes:

- La información sobre operaciones y acciones de grandes organizaciones que afectan los intereses ciudadanos, debería ser rica, profunda y rápidamente disponible para el público.
- La cantidad de información disponible debería ser proporcional al grado en que esas organizaciones pueden amenazar los intereses de los ciudadanos.
- La información debería hallarse organizada y ser provista de manera tal, que resulte accesible a los individuos y grupos sociales que necesiten utilizarla.
- Las estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad deberían organizarse de modo tal, que esos grupos e individuos puedan actuar sobre la base de la información pública revelada y divulgada.

3- Dada la brevedad de este ensayo, no he incorporado las referencias bibliográficas, las que pueden consultarse en Oszlak (2014).

Conclusiones

Todas las utopías recién reseñadas parten de un supuesto común: la necesidad de que, al menos, se cumplan como condiciones 1) que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y 2) que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos. Los términos de esta sencilla fórmula no son componentes naturales de la cultura institucional de nuestras democracias. Al menos, no de aquellas que con variables adjetivaciones han sido calificadas como formas sub-óptimas de este modo de organización política. Porque coincidentemente, existe renuencia de los funcionarios estatales a tornar transparente su gestión, poniendo la información que la avala a disposición de la ciudadanía; y una relativa indiferencia de ésta a que tal información le sea revelada. Por cierto, una afirmación tan rotunda merece una inmediata calificación, ya que también es verdad que muchos gobiernos generan regularmente información sobre su gestión y muchos ciudadanos solicitan o exigen información a sus gobiernos. Lo que se pretende afirmar es que la disposición de unos y otros no resulta habitualmente suficiente como para asegurar que los gobiernos rindan cuenta y que la ciudadanía exija tal rendición.

No obstante, no hay razón suficiente para un pronóstico totalmente pesimista. Vistos en perspectiva, los planes de acción presentados a la OGP constituyen un avance positivo en la dirección que marca la concepción del gobierno abierto. Además, si se tiene en cuenta que, según la evidencia existente, estos planes no son sino la punta del iceberg de esfuerzos mucho más extendidos y profundos, que comprenden a gobiernos subnacionales, emprendedores individuales, empresas y organizaciones sociales, deberá concluirse que se ha puesto en marcha un movimiento destinado a perdurar y extenderse aún más, sin que puedan todavía vislumbrarse plenamente las transformaciones que podrían llegar a producir en las relaciones entre Estado y ciudadanía.

Al mismo tiempo, también es evidente que el camino por recorrer es

todavía muy largo y que recién se están transitando en esta materia las etapas más “fáciles” o menos conflictivas de los cambios que anuncian, es decir, aquellas que no modifican sustancialmente ni el estilo de gestión estatal ni la natural falta de compromiso del ciudadano medio por involucrarse en esa gestión. En comparación con el triple y activo papel que la ciudadanía podría cumplir en el proceso de formulación de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el contralor de los resultados de la acción gubernamental, los avances son todavía incipientes, aún cuando, comparados con el pasado, resultan auspiciosos.

Lo que importa es tener conciencia de los obstáculos y desafíos que deberán superarse para continuar avanzado hacia el escenario imaginado. Sin duda, la tecnología es el gran aliado de esta empresa. A través de toda la historia de la humanidad, la tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural. La invención de la imprenta modificó la forma en que la experiencia humana y el conocimiento, se transmitieron de generación en generación. La invención del estribo modificó la estrategia de las guerras. La “invención” de la retención en la fuente revolucionó la recaudación tributaria. Las TIC han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos. La tecnología también puede contribuir a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación ciudadana, en la medida en que Estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo.

Referencias bibliográficas

Oszlak, O (2014). “Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, en Oszlak, O. y Kaufman, E. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia Internacional*. OEA, Red Gealc y IDRC. Disponible en <http://www.novagob.org/discussion/view/105943/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional>