

PARADOJAS Y TENSIONES DE LA INNOVACIÓN: EL CASO DEL OPEN GOVERNMENT¹

MANUEL VILLORIA

Universidad Rey Juan Carlos-Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Uno de los proyectos más interesantes de innovación en la gestión pública aparecidos en los últimos años es el que ha sido rotulado como open government. Aun cuando el concepto de gobierno abierto ha sido utilizado ya desde los años 1980, no será hasta la toma de posesión del Presidente Barack Obama cuando adquiera plena carta de naturaleza como una opción alternativa al paradigma de gobierno que hasta entonces predominaba en Estados Unidos, muy vinculado al New Public Management y unido a la Patriot Act y la lucha contra el terrorismo, con su dosis de opacidad y autoritarismo inherente. En su primer día como Presidente, Obama firmó un memorándum ejecutivo en el que se comprometía a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental”.

A partir de este impulso, el concepto gobierno abierto se ha popularizado en los últimos años, sobre todo desde el momento en que tanto las Administraciones brasileña y mexicana, como el gobierno de coalición británico lo asumieron como modelo de gobierno para estos comienzos del siglo XXI y junto con Estados Unidos impulsaron el Open Government Partnership, el cual se basa en cuatro principios: Mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno para todos los ciudadanos; Apoyar la participación cívica; Implementar los más altos estándares de integridad profesional en las Administraciones; Favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura y rendición de cuentas. En la actualidad, forman parte del Open Government Partnership 34 países y 21 están dando los pasos para integrarse (Open Government Partnership, 2012).

En cualquier caso, la popularización del concepto de gobierno abierto y su expansión como nuevo paradigma emergente de gobernanza va unido, probablemente debido a su novedad, a una ausencia de estudios sólidos sobre el concepto en sí y sus virtualidades. Si se analizan los fundamentos teóricos del concepto, se puede llegar a la conclusión de que detrás de él existen cuatro corrientes de políticas, con sus correspondientes creencias, actores, intereses e instrumentos, y una tecnología que le permite su existencia: internet y, en concreto, la Web 2.0.

¹ Este artículo resume papers en curso de presentación en Congresos (CLAD) y de edición en libro.

Así, por una parte, en su configuración tienen un papel importante las políticas de mejora regulatoria, con su referencia teórica al estado regulador y paternalista, de preferencias éticas utilitaristas, que incentiva conductas beneficiosas para la sociedad y promueve la felicidad colectiva, desincentivando las que producen daño individual y social. Un gobierno que, desde un cierto paternalismo benevolente, aporta información para la toma de decisiones inteligentes por parte de los ciudadanos. Por ejemplo, el Departamento de Agricultura estadounidense (USDA) implicó a creadores de software, diseñadores de juegos y estudiantes en la plataforma gubernamental *Challenge.gov*, con el objetivo de que desarrollaran software que incitara a los estudiantes a comer mejor y a ser más activos físicamente, en el proyecto “Apps for Health Kids” (<http://appsforhealthykids.com/>). En general, facilitando la apertura y reutilización de datos públicos, el Gobierno abre vías para que la sociedad desarrolle programas y tome decisiones que mejoren su bienestar, al tiempo que incentiva el cumplimiento de las regulaciones por los regulados. En esta estrategia se pueden incluir los ranking de transparencia, las puntuaciones, los programas de “naming and shaming”, etc. ¿Qué problemas existen con este conjunto de decisiones? Evidentemente, el peligro de la manipulación. Los avances en la investigación en las ciencias del comportamiento pueden ser usados por los “policymakers” para influir las conductas de la gente en una forma previsible, simplemente a través del diseño de los entornos en los que se realizan las elecciones. La manipulación del entorno informativo, el enmarcado de las propuestas y diversas estrategias de presentación de los problemas pueden encauzar el comportamiento humano e influir en las elecciones (Science and Technology Select Committee House of Lords, 2011). Todo ello se puede hacer con propósitos positivos, pero también con fines perversos.

Por otra parte, también son muy importantes las políticas tradicionales de buena gobernanza, con su énfasis en la transparencia y en la rendición de cuentas, tributarias de la idea del estado liberal, los derechos individuales y los sistemas de pesos y contrapesos. A partir del desarrollo del nuevo institucionalismo, han surgido una avalancha de estudios e investigaciones que tratan de definir cuáles serían los requisitos de las “**buenas instituciones**”, tanto formales como informales. Por tales podemos entender aquellas que, a partir de un conocimiento acumulativo, acaban siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles, y, gracias a ello, constriñen conductas ineficientes, fraudulentas e ilegales en la sociedad y en el Estado, e incentivan lo contrario. Al tiempo, la conciencia de que, aunque el Estado recupere un papel clave en los estudios y reflexiones, ya no es, ni puede ser, el único actor que participe en la dirección y gestión de los intereses comunes, ha llevado al surgimiento del concepto de **gobernanza**. La suma de conceptos como “buenas instituciones” y “gobernanza” produce la “buena gobernanza”. Y, si existe una **buena gobernanza**, el desarrollo económico y la integración social son la consecuencia. De acuerdo al Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea², la Buena gobernanza se refiere al conjunto de reglas, procesos y conductas que afectan a la forma en la que se ejerce el poder, en concreto, en lo relacionado con la apertura, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia. El Instituto del Banco Mundial (1997), la define como el conjunto de: “... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo”. El gobierno abierto se inserta, así

² European Commission (2001): EUROPEAN GOVERNANCE. A WHITE PAPER. COM(2001) 428 final

pues, en toda esta corriente de buena gobernanza, como un instrumento eficaz y altamente sofisticado en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Usando las últimas tecnologías, sobre todo la Web 2.0, permite a los ciudadanos no ya acceder a la información que el gobierno provee a través de sus páginas web, sino convertir a los ciudadanos en auténticos auditores desde el sofá y pasar de un ciudadano pasivo y consumidor de contenidos gubernamentales a un *monitorial citizen*, que controla, escanea y sanciona, en su caso, al gobierno incumplidor. Por ejemplo, en el marco del open government, el Departamento de Estado estadounidense ha adoptado el programa *ForeignAssistance.gov*, un *dashboard* que proporciona una visualización de datos sobre dónde manda el gobierno el dinero para ayuda exterior. Incluye una gran cantidad de cartas, gráficos y secciones que aportan información sobre dónde está el dinero, qué deben saber los ciudadanos sobre ese dinero y respuestas a una serie de preguntas habituales que se han recibido a lo largo del tiempo. Los datos pueden ser descargados en un formato abierto y filtrados por una serie de criterios diversos, incluyendo tipos de ayuda, año fiscal, tipo de informe que se busca, etc. No obstante todos sus factores positivos, no hay que olvidar que esta opción por el control es fuertemente conservadora, no ideológicamente, sino desde la perspectiva de la propia toma de decisiones: en esencia busca reducir riesgos y, para ello, introduce un innumerable conjunto de instrumentos de control que, si no se equilibran con instrumentos de promoción de liderazgo, pueden producir problemas de bloqueo e ineficacia en la Administración.

Tercero, las políticas de participación ciudadana, con su modelo de estado republicano y democracia fuerte, con referentes éticos comunitaristas, que busca la implicación cívica y el ejercicio de la soberanía popular de forma más continuada que votando cada cuatro años. Esta gobernanza participativa y colaborativa que promueve el open government podría definirse como la implicación de la ciudadanía en general, así como de las agencias estatales, regionales y locales, las ONG, las empresas y otros stakeholders no gubernamentales en el proceso de elaboración, implantación, evaluación y gestión de políticas, a través de métodos que incluyan, pero no se limiten a: implicación ciudadana, diálogo, deliberación pública, colaboración con múltiples stakeholders, gestión pública colaborativa, resolución de disputas y negociación. Un informe de la GAO sobre el uso de la tecnología Web 2.0 por parte de las agencias federales estadounidenses halló que, en julio 2010, 22 de 24 agencias usaban Facebook, Twitter, y Youtube (GAO, 2010). Pero ninguna usaba foros deliberativos. Más aún, otros investigadores concluían recientemente que no había planes para cambiar la cultura interna de las agencias introduciendo valores de participación y colaboración. En Estados Unidos, diversas ONG,s han evaluado también los planes de Open Government 2.0 (OG 2.0) y han criticado el uso que se hace de la implicación pública (OMBWatch.org, 2012; OpentheGovernment.org, 2012). La participación es enteramente por autoselección, la comunicación es no deliberativa, sino de una sola vía. Hay muy pocas agencias que busquen implicación cívica a través de muestras aleatorias o representativas y hay muy pocos ejemplos de mecanismos de deliberación con un mínimo de calidad. Si tuviésemos que definir un problema típico de este tipo de proyectos no podríamos obviar el problema del populismo y las decisiones marcadas por estados emocionales. Por una parte, los líderes políticos pueden embarcarse en comunicaciones populistas con la ciudadanía, por otra, la ciudadanía puede proponer

medidas marcadas por estados emocionales de indignación que atenten contra derechos individuales.

Finalmente, las políticas de eficiencia en la gestión pública, basadas en la idea del estado colaborador y en la cooperación en la generación de conocimiento, a partir de la apertura de información y el diálogo entre actores públicos y privados para la solución de problemas colectivos (transparencia epistemológica). La apertura de información y la transparencia generan eficiencia. Los estudios sobre la transparencia y sus efectos beneficiosos en el mundo de la economía son muy numerosos. Hoy en día, a través de los apps y los wikis este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. Open Government crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y wiki-government. Con el open government hay una tendencia bastante consistente a agregar datos y generar conocimiento. Este proceso puede ser intencional, construido en la propia plataforma (por ejemplo, Wikipedia o el software de fuente abierta) para que los usuarios contribuyan voluntariamente, o puede ser fruto de una funcionalidad oculta en la propia plataforma que explota los datos. Con la agregación de datos, llega una tendencia a facilitar la incorporación de feedback de usuarios con el propósito de la mejora de la calidad. Es lo que los tecnólogos denominan el “perpetual beta”, una funcionalidad integrada en el sistema que permite a éste su continua mejora. En este modelo de interacción gobierno-sociedad, el funcionario pierde el monopolio del conocimiento y la expertise, debiendo recrear su relación con el ciudadano, ahora ciudadano digitalmente conectado (netizen), pasando de una relación vertical a una de colaboración horizontal. El gobierno es una plataforma que engancha conocimiento disperso (por ejemplo, crowdsourcing) a través de contribuciones digitales, para mejorar la calidad y responsividad de sus políticas y la provisión de sus servicios (Report of the Australian Government 2.0 Task Force, 2011). El problema con esta visión del conocimiento es que no afronta el problema de la desigualdad de origen y acceso. La división digital entre áreas rurales y urbanas es importante, y entre ricos y pobres. Además de la división digital de carácter social y territorial, existe también una división generacional, etc.

En suma, estas cuatro corrientes de políticas se funden en este concepto complejo del gobierno abierto, a lo cual se añade el hecho clave de que las nuevas tecnologías de información y comunicación permiten que una gran parte de sus posibilidades se realicen en la práctica a través de internet. No obstante, conviene recordar que las cuatro almas que configuran el proyecto tienen cada una sus problemas y sus beneficios y, sobre todo, pueden entrar en ocasiones en conflictos al servir a valores e intereses diversos. Así, el alma republicana del open government entra en conflicto con el alma liberal y de ahí las limitaciones que, como vemos, tiene su desarrollo. El alma reguladora entra, a su vez, en conflicto con la dimensión participativa y autogestionaria del sistema e, incluso, en situaciones límite, puede tener tensiones con la propia dimensión liberal de la democracia. El alma epistemológica es muy dependiente de la tecnología y, con ello, unida al elemento regulatorio nos pone en guardia frente a las posibilidades manipuladoras y antidemocráticas que podrían surgir si no se controla. De ahí que consideremos que, frente a la idea de las fases de crecimiento y desarrollo del modelo, más bien lo que

observaremos son diferentes proyectos que harán énfasis en uno u otro de los modelos de referencia, en virtud de los intereses políticos en juego, las creencias predominantes y las oportunidades que la estructura social, económica y tecnológica provean y todo ello a través de fenómenos discursivos en los que las ideas ocuparán un papel esencial.