



Recibido: 07/06/2018

Aceptado: 15/06/2018

Resumen

En las políticas públicas el ejercicio de definir un objeto de intervención o un resultado o un impacto es altamente relevante en la medida que marca los límites de lo posible, deseable y realizable. En este trabajo se problematiza el contenido que se da a dos temas que ocupan el centro de atención en las propuestas de revitalización democrática, reforma de la gestión pública y ejercicio de la gobernanza: el gobierno abierto y la confianza. El objetivo es puntualizar por qué la confianza es relevante para impulsar procesos colaborativos y participativos propios del gobierno abierto, a la vez que reflexionar en qué medida las políticas de gobierno abierto pueden ser útiles y eficaces en la creación de la confianza en las instituciones.

Palabras clave: gobierno abierto, cooperación, participación, confianza institucional



“Mi nombre es Alicia, pero...

—¡Qué nombre más estúpido!— la interrumpió con impaciencia Humpty Dumpty. — ¿Qué significa?

— ¿Es que un nombre tiene que significar algo?— preguntó Alicia tímidamente.

— ¡Claro que sí!— dijo con una risita seca Humpty Dumpty—. Mi nombre significa exactamente la forma que tengo (una forma, por cierto, muy hermosa). Tú en cambio, con un nombre así, podrías tener cualquier forma.

Lewis Carroll (1871),

A través del espejo y lo que Alicia encontró allí.

CONCEPTOS NORMATIVA Y POLÍTICAMENTE INDETERMINADOS

¿Es el Gobierno Abierto un nuevo paradigma en gestión pública o más bien un concepto paraguas que sistematiza preocupaciones reformistas de larga data? ¿Es una propuesta de cambio cultural que afecta las pautas de conducta e interacción hacia dentro y fuera de las organizaciones o más bien una apuesta por el gobierno electrónico y la esfera digital como espacio de comunicación? ¿Es una nueva filosofía que articula propuestas normativas liberales y republicanas o un ecosistema de actores y redes destinado a poner en marcha a la gobernanza? ¿Y la confianza institucional? ¿Es una expresión de la satisfacción ciudadana con los productos y servicios que proveen las organizaciones públicas, o más bien un indicador de aprobación de la gestión po-

lítica de los gobiernos, o quizá una señal de afecto a las organizaciones públicas y de orgullo identitario asentada en imaginarios sociales?

Como suele suceder en ciencias sociales, los conceptos y definiciones nunca son precisas ni logran capturar el hecho o fenómeno social a la perfección, sino que se convierten en herramientas para estudiarlo y teorizarlo. El quid de la cuestión es que al definir se establecen fronteras entre el adentro y afuera y ello condiciona su tratamiento y posibilidades. En el caso que nos ocupa, la indefinición de los conceptos responde al intento de atender problemas diversos y a querer capturar perspectivas que manan de tradiciones normativas diferentes (Wences y Güemes, 2006). En atención al poder performativo de lo social que tiene definir, y por el alcance político y transformador que pueden tener estos conceptos (o no) se vuelve importante explicitar qué queremos decir cuando hablamos de gobierno abierto y confianza, y cómo se conectan estas ideas.

Existe cierto acuerdo en que las iniciativas de gobierno abierto abarcan políticas de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración que buscan mejorar la eficiencia de los gobiernos a la vez que su legitimidad, y que los planes de acción que presentan los gobiernos deben propender a ello asegurando objetivos y metas "transformadoras". Sin embargo, Ramírez-Alujas suele decirnos que la definición de gobierno abierto es demasiado abierta (2014) y esto puede significar que se convierta el término en una oportunidad para cambiar el modelo y la filosofía de gobierno de lo social, o bien ser aprovechada como una plataforma para renovar cosméticamente la retórica y mientras seguir haciendo lo mismo de siempre. La forma y grado que tomen las iniciativas, como ponía en evidencia Innerarity (2018), se trata de una decisión política de quien lo impulse y de cómo se defina.

En este trabajo entenderemos al Gobierno Abierto como una oportunidad para cambiar el "chip" y regenerar el modo de hacer política en formatos que favorezcan tanto el diálogo como el compromiso (Brugué, 2014); para movilizar las capas tectónicas de las que se conforma la Administración Pública y alterar el núcleo cultural sobre el que se asientan las formas de hacer y relacionarse (Ramió, 2017); como un espacio para fomentar la participación ciudadana en la sociedad de la información y el conocimiento y para acercar las instituciones a la ciudadanía (Oliván, 2018), como un punto de partida más que de llegada para poner en marcha iniciativas que fortalezcan la democracia en términos de eficacia como de legitimidad (Güemes y Ramírez-Alujas, 2013).

LA IMPORTANCIA DE LA CONFIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

En relación a la confianza, no solo su definición es problemática sino también su función o utilidad. ¿Por qué hablar de la creación y promoción de la confianza en sociedades que basan el éxito de su sistema político en la desconfianza? Cada vez que me pronuncio públicamente sobre la importancia de la confianza institucional, alguien con sagacidad (bienintencionada) me sugiere que la desconfianza es importante para que nuestros sistemas de gobierno funcionen.

“¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?” confianza institucional y gobierno abierto

Conocedores de los dogmas liberales sobre los que se alzan nuestras democracias, estos comentaristas sustentan su pregunta en dos premisas interrelacionadas. La primera es que la desconfianza ciudadana en las instituciones predice vigilancia, control y rendición de cuentas. La segunda es que, los responsables políticos -en tanto seres racionales-, buscarán comportarse de forma eficientes y transparente si no quieren ser castigados por la ciudadanía en términos electorales.

Ambas premisas merecen ser, cuanto menos, puestas en entredicho. Para que la máxima “desconfianza=vigilancia” se haga realidad se demanda ciudadanos informados, educados y con tiempo suficiente para ejercer labores de control y reclamo además de canales que faciliten el ejercicio de estos derechos. La segunda premisa tampoco es del todo cierta, varias veces hemos sido testigos de cómo las instituciones pueden convertirse en expertas en el arte de evadir controles, cumplir normas de transparencia insignificantes sin por eso ser transparentes en lo significativo, y dibujar imaginativamente rendiciones de cuentas. Por eso, la desconfianza reiterada no garantiza la emergencia de un poder movilizador para reclamar y activar a la ciudadanía en sus labores de control, sino que es más probable conduzca a la apatía, desafección y desinterés ciudadano, a la resignación y la indiferencia.

En otro plano, hay quienes citan y referencian con consternación los altos niveles de confianza de los que gozan ciertos países asiáticos o con raigambre autoritaria, países a los que claramente no queremos asemejarnos. Esta línea argumental obvia una multitud de estudios empíricos rigurosos metodológicamente que prueban cómo mayores niveles de confianza anticipan mejores democracias (Putnam, 1993; Sides, 1999; Herreros, 2002). También se olvida, a su paso, que los países donde mayores niveles de confianza existe son los nórdicos, dudosamente autoritarios o antidemocráticos (Rothstein, y Uslaner, 2005; Rothstein, 2008).

Dicho todo ello, podemos llegar a un acuerdo sobre la necesidad de cierta desconfianza en las instituciones que, articulada a educación y organizaciones/ciudadanía activa, promueva y garantice el control, transparencia o rendición de cuentas. Ahora bien, dos de los pilares del Gobierno Abierto: participación y colaboración público-privada son difíciles de imaginar en escenarios de desconfianza. Si no existe una expectativa positiva de los ciudadanos respecto a las intenciones y comportamiento de los funcionarios públicos y viceversa, la colaboración se antoja improbable, y en el caso de que exista, todo sugiere será episódica o coyuntural no como un elemento que permita pensar en la cogestión de lo público.

Por eso sostendremos que la confianza en las instituciones es una expectativa positiva de los ciudadanos (personas/residentes de una comunidad) respecto a las intenciones y comportamientos de los empleados **públicos** y cargos políticos que integran las instituciones, y la creencia de que éstos se comportarán de modos colaborativos y beneficiosos para el desarrollo de los objetivos propuestos. Esta expectativa descansa en aspectos racionales (información), afectivos (emocionales) y sociales (imaginarios)

sociales y rutinas sociales) y tiene la utilidad de facilitar la interacción entre ambos en el desarrollo de procesos colaborativos y participativos (Güemes, 2018).

Por estas razones, y ampliando el foco, la confianza social e institucional es relevante para la democracia por al menos tres razones: en primer lugar, por ser una necesidad social, en tanto que reduce la incertidumbre y garantiza la convivencia en sociedades considerablemente complejas (Giddens, 1999; Luhmann, 1996). En segundo lugar, por constituirse en un elemento que ayuda a predecir la acción colectiva y facilitar la cooperación social (Putnam, 1993; Ostrom y Ahn, 2003). Y, finalmente, porque sirven para hacer operativas dos dimensiones de la legitimación: el consenso social relativo a la aceptación de las normas, y el compromiso moral del deber de acatar la ley (Bergman y Rosenkrantz, 2009; Villoria y Wences, 2010).

De este modo, la confianza se convierte en un indicador de una sociedad cohesionada y saludable, de un sistema político estable y, en consecuencia, en una aspiración para los actores políticos y para la construcción de una sociedad civil y un Estado sólidos a la vez que enraizados. Estas características la conducen a tener importancia clave para el gobierno abierto.

LA IMPORTANCIA DEL GOBIERNO ABIERTO PARA LA CONFIANZA

La pregunta que se instala ahora va en dirección opuesta y se pregunta si las políticas de gobierno abierto son capaces de crear confianza. La respuesta es: depende, las pocimas mágicas solo habitan en las fábulas infantiles.

La confianza institucional tiene una naturaleza compleja y tres dimensiones que la componen, analíticamente diferenciables pero empíricamente difíciles de distinguir y cuantificar. Por un lado, la confianza presupone un ejercicio cognitivo/racional que implica evaluar información pasada y presente del entorno; por otro lado, existe un componente afectivo/emocional vinculado a socialización primaria y secundaria, a las expectativas de futuro y a la suspensión de la duda sobre aquello en lo que se confía, y, por último, la confianza tiene un correlato sociológico/rutinario basado en la presunción de que los otros actuarán de modos correctos (Güemes, 2018). Dicho eso, es de esperar que, si incrementamos la calidad de los productos y servicios que ofrece el Estado (más cobertura, mejor accesibilidad, mejor trato al ciudadano, etc.) aumentará la satisfacción con los mismos y, por ende, la confianza en el proveedor. Igualmente, si garantizamos un proceso de provisión y acceso de éstos más legítimo, transparente y equitativo (profesionalidad de los funcionarios, digitalización de la Administración Pública, orientación hacia el cliente, etc.); así como, si creamos imágenes y relatos positivos sobre las instituciones que nos afecten emocionalmente, nos llenen de orgullo y nos permitan suponer que los otros y las instituciones se comportan de modos probos y loables (Güemes y Brugué, 2017).

“¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?” confianza institucional y gobierno abierto

Hace unas semanas, en el Foro de Transparencia e Innovación Democrática de Aragón¹ Raúl Oliván preguntaba a los ponentes: ¿sirve la transparencia para combatir el descredito institucional, la desafección ciudadana, la postverdad y la demagogia? Yo creo que sí. Publicar información sobre lo que el gobierno hace y lo que queda por hacer, sincerando su desempeño, es señal de honestidad -incluso cuando la *performance* no es la esperada-, tal como demuestran las recientes investigaciones presentadas por Carlos Scartascini (Alessandro, et. al 2018). Pero, además, publicitar lo hecho obliga a los actores públicos a ponerse las pilas para alcanzar mayores niveles de desempeño. Si ese círculo virtuoso se activa, es esperable que aumente la confianza en la institución en tanto se mejora la eficacia de sus bienes y servicios, así como de sus procedimientos. Si la dinámica es continuada y evoluciona, es también previsible que los ciudadanos se sientan orgullosos de la conducta y buen hacer de las instituciones y vayan alterando sus prejuicios o visiones negativas sobre la institución y, el cambio progresivo de unos cuantos vaya irradiando en los imaginarios colectivos y cambiando la ecuación de la desconfianza a la confianza. En otras palabras, y como sostenía el mismo Oliván al inicio del foro: la transparencia no es todo, pero sin la transparencia no hay nada. La transparencia y la rendición de cuentas pueden ser muy transformadoras, preventivas y disuasorias. De modo que la transparencia es necesaria para el desarrollo de la confianza pero no es condición suficiente, especialmente si no es capaz de reconducir bajos rendimientos estatales, eliminar la corrupción y los favoritismos y logra ser una constante en el tiempo.

También cabría esperar que la transparencia o la participación, además de trabajar sobre el aspecto racional y procedimental de la confianza, promuevan valores públicos importantes para regenerar la faceta emocional y contribuir a recrear orgullo y afecto en las instituciones a la vez que recrear sentidos compartidos. El gran desafío para ello es fomentar la dimensión rutinaria de la confianza y ello supone, una vez más, continuidad en el tiempo de las políticas de apertura (lo cual supone una voluntad política continuada) y altas cuotas de paciencia.

¿Y la participación ciudadana y la colaboración? ¿Pueden incrementar la confianza y a partir de eso aceitar el círculo y favorecer más participación y colaboración?

Normalmente solemos preguntarnos cómo estimular la confianza para que la participación y colaboración ocurra, pero tomando en consideración la relación bidireccional entre ambos fenómenos, en los últimos tiempos la literatura ha explorado cómo los procesos de restauración y mantenimiento de confianza mutua pueden iniciarse o potenciarse desde la propia administración, estimulando estrategias que involucren al ciudadano en la gestión de lo público.

¹ Más información en <http://transparencia.aragon.es/ForoTransparencia> (último acceso 31/05/2018)

La confianza de los ciudadanos depende de la confianza recibida. Los ciudadanos no confiarán en los administradores públicos si no sienten que éstos confían en ellos. Actitudes de confianza por parte de los funcionarios y la redistribución de poder, ayudan a reducir la frustración por parte los ciudadanos, disminuyen costos de transacción, envían señales sobre un cambio de actitud; una invitación al reconocimiento mutuo y trabajo colaborativo que permite pensar en identidades sociales y políticas compartidas (Yang, 2005, 2006; Van de Walle y Lahat, 2012).

El trabajo de Berman (1997) analiza el potencial de una serie de estrategias de información, participación y reputación que implementan los gobiernos en relación al cinismo ciudadano, entendido este último como baja confianza, como una incredulidad generalizada en la posibilidad de algo bueno cuando se trata con otros, como un fenómeno que incrementa la distancia social y socava el espíritu público. Sus resultados indican que, la realización de grupos de discusión con ciudadanos, las respuestas inmediatas a preguntas y quejas ciudadanas o las encuestas para identificar preferencias de los ciudadanos y reuniones regulares con activistas son algunas de las estrategias que disminuyen el cinismo. Por el contrario, *mails* informativos sobre lo que se hace, sobre los niveles de desempeño para explicar los balances de cuentas o las campañas mediáticas no son estrategias útiles para atacar el cinismo. Ahora bien, como demuestra el autor, estos resultados están influidos por condiciones sociales y económicas, ciudades con poblaciones más educadas, altos niveles de riqueza y baja delincuencia, tienen menos cinismo. Funcionarios que busquen crear un clima positivo de confianza deben actuar en ambos niveles: mejorar las condiciones comunitarias y usar una pléthora de estrategias de información y principalmente de participación ciudadana importante (Berman, 1997:106, 110).

En esta línea, el trabajo coordinado por Brugué (2018) señala la relevancia para la creación de confianza de procesos participativos que busquen el trabajo conjunto de actores que tradicionalmente habían estado muy distanciados y que, además, tienen visiones e intereses muy dispares. En estos procesos resulta clave: a) el cuidado en el diseño del proceso, esto supone reglas claras y una gestión sincera de las expectativas de los actores, sin despertar falsas esperanzas ni esconder los problemas y limitaciones; b) una dinamización y conducción del proceso capaz de generar relaciones basadas en el respeto mutuo y donde se propicie un acuerdo sobre cómo abordar el desacuerdo y se encontraba la manera de gestionar y vivir con esas diferencias; c) el tiempo dedicado al debate y a la construcción de relaciones y confianzas, esto es, un calendario pausado y con oportunidades para una interacción continua que permita conocer y reconocer al otro; d) la participación de responsables y técnicos con capacidad decisional en los procesos que den credibilidad al proceso y puedan responder a los interrogantes y a las propuestas de los participantes. De esta forma, la confianza se consolida a partir de una doble compatibilidad estratégica y cultural, la de compartir objetivos y estilos de trabajo con la capacidad para desbloquear la política pública.

“¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?” confianza institucional y gobierno abierto

Esto no quiere decir que se generen consensos y acuerdos entre los diferentes actores, (los cuales legítimamente defienden sus posiciones, sus intereses y sus visiones dispares), ni que el gobierno y la administración hayan recuperado la legitimidad perdida, sino que todos los participantes pudieron mantener sus posiciones, pero, al mismo tiempo, se logró escuchar las de los demás con respeto y con una actitud positiva. Así, la confianza no es sólo un *input* de los procesos participativos sino también un *output* y, como tal, debe ser gestionada y producida.

A MODO DE CONCLUSIÓN

No, este no era un artículo de rock argentino como anticipaba el título (referenciando a el trabajo de Divididos), pero su primera línea nos resultaba útil para abrir el debate y recuperar la crítica social que oculta la música para “acariciar lo aspero” que pueden resultar estos temas.

Porque apostamos por la gobernanza como el sistema de gestión social más legítimo y más eficiente en los tiempos que corren, y pretendemos la colaboración entre funcionarios, políticos y ciudadanos cobre vida, la confianza debe entenderse como un elemento clave para que la gobernanza suceda, y el gobierno abierto una oportunidad de instaurar un nuevo paradigma de interacción.

Qué contenido y cómo promover políticas de gobierno abierto, es un tema del que la academia y organismos internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto se vienen ocupando en los últimos años. Evaluar la capacidad transformadora de los objetivos de los planes de acción, promover el intercambio de buenas prácticas en materia de transparencia, datos abiertos o colaboración, desarrollar investigaciones comparadas o incluir a los gobiernos locales en proyectos pilotos, han sido las vías más eficientes en este sentido.

También se empieza a visualizar a la confianza como llave maestra del éxito de políticas de colaboración y participación y a las políticas de gobierno abierto como caldo de cultivo de la confianza (OGP, 2017). Políticas orientadas a promover la transparencia, la digitalización, el uso de nuevas tecnologías y la rendición de cuentas pueden ser muy útiles a la hora de mejorar la competencia de los gobiernos en la provisión de bienes y servicios incrementando la satisfacción ciudadana en tales productos y, por ende, en sus productores, a la vez que volviendo los procesos más equitativos, incorruptibles e imparciales. Pero también las experiencias de colaboración y participación entre ciudadanos y empleados públicos son significativas para generar espacios de interacción basados en el respeto mutuo que alteren las pautas de conducta y formas de trabajar tradicionales y sienten las bases de un nuevo modelo. Todo un reto en contextos complejos pero “remontar el barrilete en esta tempestad, solo hará entender que ayer no es hoy” y hoy toca fomentar el Gobierno Abierto y la Confianza

BIBLIOGRAFÍA

- Alessandro, M. C., & Scartascini, C. y. 2018. Transparency and Confidence in Government. Evidence from a Randomized Survey Experiment. *Ponencia presentada en Congreso Internacional LASA*. Barcelona.
- Bergman, M. 2009. Confianza y Estado de Derecho. En M. Bergman, & C. Rosenkrantz, *Confianza y Derecho en América Latina* (págs. 77-100). México: CIDE-FCE.
- Berman, E. 1997. Dealing With Cynical Citizens. *Public Administration Review* , 57 (2), 105.
- Brugué, Q. 2014. *Es la política, idiotas!* Documenta Universitaria
- Brugué, Q., Feu, J., & Güemes, C. 2018. Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática. *Revista de Sociología e Política* vol. 26 n. 67.
- Giddens, A. 1999. *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Ed. Alianza.
- Güemes, C. 2018. Confianza en la Administración Pública. *Eunomia* , (en prensa para numero de septiembre).
- Güemes, C., & Brugué, Q. 2017. Confianza y Gobierno Abierto en América Latina. En A. Nasser, & A. R. Ramírez- Alujas, *Desde Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe: hacia una nueva arquitectura para enfrentar los desafíos de la agenda 2013 para el Desarrollo Sostenible* (págs. 253-282). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) .
- Güemes, C., & Ramírez-Alujas. 2013. "Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana" En Andrés Hofmann, José Antonio Bojórquez y Álvaro Ramírez-Alujas (coord.) (2013) *La promesa del Gobierno Abierto*.pp 193-223
- Herreros, F. 2002. *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, CEACS.
- Innerarity, D. 7 de mayo de 2018. Entender la política para poder participar. . *JORNADA: "GOBIERNO ABIERTO, POLITICA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA"* Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) . Pamplona, Navarra.
- Luhmann, N. 1996. *Confianza*. Barcelona: Anthropos.
- Open Government Partnership (OGP). 2017. Trust: the fight to win it back. En <https://www.opengovpartnership.org/trust> (Ultimo acceso 4/6/2018)
- Oliván, R. 2018. "Nace el LAAAB. Un laboratorio para la innovación democrática" Entrada blog <http://www.laaab.es> 27 de abril de 2018 (Ultimo acceso 4/6/2018)
- Ostrom, E., & Ahn, T. 2003 Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología* , 1, 155-233.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramió, C.2017. *La Administración Pública del Futuro: La Administración 2050*. Tecnos Editorial.
- Ramírez Alujas, A. 2014. Gobierno Abierto. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad* , 201-216.
- Rothstein, B. 2008. Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital? *QOG Working Paper Series 16* .

“¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?” confianza institucional y gobierno abierto

- Rothstein, B., & Uslaner, E. 2005). All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics* , 58, 41-72.
- Sides, J. 1999. It takes two: The reciprocal relationship between Social Capital and Democracy . *Working Paper Institute of Governmental Studies. University of California.*
- Van de Walle, S., & Lahat, L. 2016. Do Public Officials Trust Citizens? A Welfare State Perspective. . *Social Policy & Administration* , doi: 10.1111/spol.12234.
- Villoria, M. y. 2010. *Cultura de la Legalidad. Instituciones, procesos y estructuras.* Madrid: Catarata.
- Wences, I., & Güemes, C. 2016. Democracia republicana y confianza en América latina: la esperanza que no llega, que no alcanza . *Andamios, Revista de Investigación social* , 13 (30), 13-38.
- Yang, K. 2005. Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review* , 65 (3), 273-285.