

¿Cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado abierto?

Oscar Oszlak

“Un gobierno popular sin información adecuada o los medios para adquirirla, no es más que un prólogo a una farsa o a una tragedia, o quizás a ambas. Por siempre, el conocimiento gobernará sobre la ignorancia; y el pueblo que pretenda gobernarse a si mismo, deberá armarse del poder que brinda el conocimiento”.

James Madison, carta a W.T.Barry, 1822

Introducción

El objetivo de este trabajo está claramente explicitado en su título: ¿cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado abierto? Deliberadamente, el título no especifica, por ejemplo, “formación de recursos humanos” ni “formación de funcionarios públicos”, porque la reflexión sobre esta cuestión debería extenderse también a la ciudadanía, el otro actor esencial de un gobierno abierto.

Otra aclaración inicial imprescindible es precisar por qué el título hace referencia a un “Estado” y no a un “Gobierno Abierto”. Este último término se aplica a una filosofía de gestión pública que la academia conceptualizó y adoptó para designar a los gobiernos que promueven la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y otras acciones en similar sentido, sea en el nivel nacional o subnacional.

Por su parte, los demás poderes del estado, como el legislativo y el judicial, así como otras instituciones públicas o paraestatales, muestran discursivamente una voluntad semejante de hacer más transparente su gestión o promover la participación ciudadana, con lo cual crece cierta evidencia para suponer que la tendencia se irá extendiendo crecientemente hacia estos otros ámbitos institucionales. Así, con el fin de diferenciarse, cada una de estas instancias está adoptando un término específico, como “parlamento abierto”, “congreso abierto”, “justicia abierta”, etc.

Al advertir estas tendencias, acuñé el término “estado abierto” para aludir a un fenómeno común: la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales, de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía (Oszlak, 2013).

Como señalara en un reciente trabajo (Oszlak, 2017), la expresión “estado abierto” es más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales e, incluso, empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, como los partidos políticos. Es evidente que la vigencia del término “*open government*” se debe a que, originariamente, aludía a la iniciativa lanzada con ese título por el gobierno estadounidense al asumir la presidencia Barack Obama. También es bien sabido que en los países anglo-sajones, y particularmente en los Estados Unidos, la noción de “estado” se aplica, casi exclusivamente, a las jurisdicciones subnacionales.

En cambio, en los países de tradición europea continental y en los de sus antiguas colonias, nos referimos genéricamente al estado, más que al gobierno. Además, es probable que al hablar de “*government*” no se esté aludiendo estrictamente al “gobierno”, sino a la responsabilidad de gobernar, por lo que también se ha sugerido aludir al término *open governance* o “gobernanza abierta” (i.e., World Bank Institute, 2012).

Aclaro, sin embargo, que en mi interpretación, un estado abierto no es, simplemente, la suma de gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta, para nombrar los términos más habituales. Concebirlo así reduciría el concepto a un agregado institucional que si bien comparte una filosofía similar, pierde de vista el compromiso común y la vigilancia mutua que hacen a la esencia de la división de poderes en una democracia. Además, dejaría fuera otras instancias institucionales extra- o paraestatales, que también deberían transparentar su gestión, en la medida en que utilizan recursos públicos o subsidios estatales, como en los casos de sociedades con participación estatal, emprendimientos público-privados, fundaciones, fideicomisos, beneficiarios de regímenes de promoción, servicios públicos subsidiados y similares. Definitivamente, el “todo” del estado abierto es más que la suma de las “partes”.

Interpreto que como resultado de estas consideraciones, la CEPAL ha decidido adoptar el término “estado abierto” para englobar los esfuerzos de apertura, transparencia y aliento a la participación ciudadana en la gestión pública, que se vienen registrando en los diferentes niveles e instancias del aparato estatal (CEPAL, 2017). Este giro semántico, también ha comenzado a manifestarse en la propia experiencia política de América Latina, como lo demuestra el Acuerdo Nacional por un Estado Abierto, que a fines de 2015 suscribieron los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en Costa Rica.¹

No obstante, aún si se acepta que Estado abierto es un concepto más apropiado por su connotación semántica latinoamericana o por la común adhesión a una misma filosofía de gestión por parte de los distintos componentes institucionales del estado, queda todavía por delante la tarea de establecer, tanto en el terreno académico como en el político-institucional, cuáles son sus posibles contenidos, es decir, qué tipo de políticas y acciones desarrolladas por organizaciones estatales podrían ser caracterizadas como propias de un Estado abierto. Porque sin dilucidar los contenidos, orientaciones y prácticas concretas que encierra esta filosofía, resulta imposible decir algo acerca de la formación de los actores que protagonizarán las interacciones entre el estado y la sociedad, tal como han sido imaginadas bajo las nuevas reglas.

Por lo tanto, propongo que antes de tratar el tema específico de este trabajo, es decir, la formación de personas para construir un Estado abierto, repasemos brevemente los supuestos en los que se basa una gestión pública abierta y los cambios que deberían producirse en la organización y funcionamiento del estado para que pueda considerarse “abierto”. Esto último supone poder delimitar con alguna precisión el tipo de políticas e iniciativas que pueden calificarse como propias de un Estado abierto.

¹ Esta tendencia parece extenderse rápidamente. Indonesia, por ejemplo, país líder en materia de GA, señala en su Plan de Acción 2016 que frente a las dificultades de sincronizar la labor del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales y con los demás poderes del Estado, debe desarrollarse institucionalmente hacia un “estado abierto”, que no sólo formalizaría la colaboración entre las ramas ejecutiva, legislativa y el Judicial, sino también entre sus agencias gubernamentales.

Supuestos y alcances

Tres son, a mi juicio, los supuestos sobre los que descansa un estado abierto. El primero admite poca discusión: las TIC permiten hoy una fluida interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía. El segundo no es tan obvio y propone que los gobiernos deben abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su inteligencia colectiva (el llamado *crowdsourcing*) en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión. El tercer supuesto es aún más cuestionable: imagina que la ciudadanía está dispuesta a aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor). Dicho más brevemente, si los gobiernos deciden transparentar su gestión y abrirse a la colaboración de la ciudadanía, y si esta se involucra, las TIC facilitarían las interacciones entre ambas partes.

Lo cierto es que más allá de algunas experiencias aisladas relativamente exitosas, que permitirían abrigar expectativas respecto a una rápida difusión de esta nueva forma de gobernar, los supuestos de los que parten los propulsores del gobierno abierto no se sostienen en la realidad. No pongo en duda que los avances tecnológicos han sido una fuente importante de cambio cultural. Pero la condición básica para que la tecnología incida sobre la cultura, es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello implica. Esta afirmación merece una aclaración.

La mayoría de las aplicaciones tecnológicas son rápidamente adoptadas por el mercado y los usuarios, sin necesidad de someterlos a compulsión alguna. Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de abrir la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como co-productores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía. Y si bien podemos aceptar, provisoriamente, que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta como mínimo una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, que por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar.

Pero además, del lado de la ciudadanía, la filosofía del gobierno abierto supone que una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discursivamente. ¿Es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense, en un espacio ahora virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, sólo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la polis? Lo que pretendo destacar es que, como bien lo ha destacado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; Tal empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se valora. Pero no siempre, aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y está dispuesto a ejercerla.

Por otra parte, del lado de la sociedad civil, estos supuestos negarían de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les dejen tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual.

En definitiva, la tecnología puede producir cambio cultural en presencia de voluntad política, la que debería existir tanto desde el lado del Estado como desde la sociedad civil. Por lo tanto, si al menos desde el Estado la voluntad política se ejerciera en todos los planos necesarios como para eliminar o reducir las distintas asimetrías y resistencias comentadas, es posible que una acción sistemática y perseverante del máximo nivel político podría llegar a penetrar e instalarse con habitualidad en las prácticas ciudadanas, de modo que la cultura reflejada en esas prácticas podría llegar a modificarse. Pero paradójicamente, también es posible que si esas barreras se derribaran, la participación ciudadana podría resultar innecesaria, porque el Estado ya habría sido el agente fundamental de esa profunda transformación social. Tiendo a pensar que nada de eso podrá ocurrir sin que el propio Estado, y también los ciudadanos, adquieran las actitudes y valores que los predispongan a interactuar bajo los supuestos, todavía irrealizables, de un Estado plenamente abierto.

¿Qué supondría alcanzar esta meta? La respuesta requiere acordar, al menos provisoriamente, cuáles son las iniciativas, proyectos, procesos y prácticas de gestión que, propiamente, dan contenido y fijan los contornos de un Estado abierto o, lo que es lo mismo, los alcances que permitirían caracterizarlo como tal. Dilucidada esta cuestión, podría comenzar a analizarse el tipo de formación que deberían recibir los actores -estatales y sociales- involucrados en el tipo de interacciones previstas en esta modalidad de gestión pública.

Diversos trabajos han tratado de precisar, con mayor o menor alcance, qué es un gobierno abierto y, por cierto, el debate no está cerrado. Decir -como lo planteó el memorandum de Obama- que debe ser transparente, participativo y colaborativo, no fue suficiente. Tampoco lo fueron los desafíos y valores que en su momento estableció la *Open Government Partnership* (OGP) como criterios para guiar la confección de los planes de acción de los países en esta materia.² Las definiciones de la academia incrementaron la polisemia del concepto de GA (o EA) y hasta en un alarde de sincretismo creativo, un estudioso del tema propuso una definición de GA que, con el claro fin de que nada quede fuera de los alcances del concepto, le demandó 850 caracteres de texto (Cruz-Rubio, 2015). Por su parte, los propios planes de acción de los países desbordaron, con sus iniciativas, los confines aceptables del concepto, hasta incluir en los mismos, iniciativas y compromisos que en el pasado, hubieran sido considerados componentes de otros paradigmas de gestión pública.

² Al elaborar sus planes de acción, los países deben mostrar que los compromisos asumidos contemplan al menos uno de cinco desafíos y se vinculan, al menos, a uno de cuatro valores que la OGP ha establecido en un intento por delimitar mejor los alcances del GA. Los desafíos son mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, gestionar más eficazmente los recursos públicos, crear comunidades seguras y aumentar la responsabilidad empresarial. Los valores son acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación para la apertura. Para cada tipo de desafío y valor, ofrece algunas ilustraciones. Pero más allá de la declaración de su carta constitutiva y de algunos criterios generales sobre los requerimientos que deben satisfacer las iniciativas en términos de relevancia o claridad, la Alianza no propone una definición propia de GA.

En un trabajo anterior (Oszlak, 2015) intenté tipificar y clasificar las propuestas incluidas por un gran número de países en los planes de acción presentados a la OGP. El Cuadro I reproduce las categorías identificadas en ese trabajo. Al desagregarlas, registré 31 subcategorías diferentes³. Si cada uno de los tipos de propuestas, correspondientes a cada subcategoría, exigiera la adquisición de competencias y capacidades institucionales específicas, la magnitud del esfuerzo de formación involucrado resultaría casi inimaginable. A falta de consenso respecto a los alcances de las acciones que pueden emprenderse en nombre del GA, utilizaré el Cuadro 1 (y sus subcategorías) como base del análisis que sigue.

Cuadro I. Clasificación Temática de Planes de Acción presentados a la OGP

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

¿Formación para qué?

La novedad que introdujo el paradigma de Estado abierto, los múltiples desafíos que plantea en la práctica de la gestión pública y la velocidad con que se han difundido sus primeras experiencias, no han permitido contar aún con un cuerpo de literatura especializada acerca de los contenidos y orientaciones que debería tener el proceso de formar personas para asumir los roles que imagina este nuevo paradigma. Ello dificulta el tratamiento del tema, por lo cual este trabajo tendrá un carácter puramente exploratorio.

De todos modos, algo parecido ocurrió cuando, en los años 90, un buen número de gobiernos de América Latina -en particular, la Argentina- asumió súbitamente una orientación privatista, lo que generó el interrogante sobre cómo debía reorientarse la formación de recursos humanos para un Estado que, de pronto, se desprendía de sus empresas, descentralizaba su gestión y abandonaba su papel regulador para cederlo al “libre” juego de las relaciones de mercado (Oszlak, 1995).

En aquellas circunstancias se planteaban diversos interrogantes que, según la respuesta obtenida podía orientar en direcciones totalmente disímiles el proceso de formación de los funcionarios públicos. De pronto, ante el súbito cambio en las reglas de juego que regulaban las relaciones entre estado y sociedad, el usuario o destinatario de las políticas públicas se convertía en “cliente”. Y la matriz estado-céntrica que por largas décadas había caracterizado a la organización social de la región, daba paso a una matriz mercado-céntrica.

³ El detalle de las subcategorías puede hallarse en el trabajo mencionado (Oszlak, 2015). Si bien no se reproducen aquí para no extender innecesariamente el texto, serán igualmente utilizadas para indicar el tipo de capacidades institucionales (y consecuentes necesidades de formación) requeridas para un estado abierto.

Siguiendo una tendencia que se había impuesto mundialmente, Argentina había modificado profundamente el rol atribuido al estado, lo cual produjo una notoria transformación de su aparato institucional. Habían cambiado las fronteras que separaban al estado y la sociedad civil. Sectores concentrados del capital, así como la administración estatal subnacional, asumían mayores responsabilidades en la gestión pública, vía privatización, descentralización, desregulación y otras políticas típicas del neoliberalismo. También cambiaban las relaciones de poder y la distribución del excedente económico. Desde el punto de vista de la formación de recursos humanos, la transferencia de responsabilidades funcionales a los gobiernos subnacionales y empresas privadas debió haber dado paso al fortalecimiento de capacidades para reorganizar las instituciones responsables, modificar el perfil de las dotaciones de personal, incorporar y desarrollar nuevas tecnologías, instituir mecanismos de regulación de las empresas privatizadas, etc. Pero el esfuerzo fue magro y los resultados insignificantes. En el afán por atacar la hipertrofia se acentuó la deformidad del Estado.

De todos modos, quienes reflexionábamos por entonces sobre estos temas, nos planteábamos un dilema ineludible. Resultaba claro que si el perfil del estado cambiaba, también debían modificarse los criterios con que se definía la demanda de formación de administradores públicos. Sin embargo, si se establecía una relación mecánica entre los cambios producidos en el aparato estatal y las demandas de formación, se corría el riesgo de reforzar las tendencias y problemas implícitos en esta transformación. La pregunta crítica era si la formación debía intentar corregir los sesgos sistemáticos adquiridos por el Estado en esa coyuntura o, simplemente, proporcionar las capacidades necesarias para reproducir y afianzar el modelo instituido. El interrogante conducía inevitablemente a preguntarnos si el proceso de transformación en curso, apuntaba en la dirección de las utopías institucionales alternativamente denominadas Estado "necesario", "atlético", "catalítico", "inteligente", etc. O si, por el contrario, lo que estaba ocurriendo nos alejaba cada vez más de la posibilidad de, al menos, recorrer una curva asintótica hacia esos modelos de estado deseable. Si el caso era este último, surgía un dilema entre políticas de capacitación inspiradas en imperativos ético-políticos o en consideraciones de mercado.

En términos prácticos, adscribir a una u otra posición, implicaba optar por programas, contenidos, metodologías, orientaciones y énfasis claramente diferentes. Era muy distinto enseñar a desmantelar que a fortalecer el estado; a gerenciar privatizaciones en lugar de programas sociales; a administrar conflictos gremiales en vez de negociaciones internacionales; a desregular que a regular; a transferir funciones a las instituciones subnacionales que a crear canales de participación social. Pero además de afectar variables esencialmente cualitativas, las opciones elegidas también hubieran tenido un impacto cuantitativo: la magnitud de las actividades formativas hubiera dependido en buena medida de la cantidad de personal a capacitar para el cumplimiento de unas u otras funciones. La preocupación manifestada se resumía en una breve pregunta: ¿para qué clase de Estado debían formarse administradores públicos?

Hoy, como en esa coyuntura que rememoro, la respuesta no puede sino ser prospectiva. Debe considerar escenarios institucionales alternativos cuya plausibilidad dependerá de que la situación actual, la dirección de los cambios y las condiciones futuras deseables sean debidamente ponderadas. La construcción de tales escenarios requerirá responder a preguntas como las siguientes:

- ¿Nos encaminamos hacia un Estado que tendrá por ámbito jurisdiccional principal a divisiones políticas y territoriales menores (provincias, estados, regiones, municipios)?
- ¿Cuál será en el futuro el rol del Estado empresario?
- ¿Qué grado de intervención tendrá el Estado en el plano regulatorio?
- ¿Terminará por imponerse en el sector público un régimen de personal fundado en el mérito y el desarrollo de una carrera profesional?
- ¿Cómo acabar con el clientelismo político en el acceso a la función pública?
- ¿Qué instrumentos serán más efectivos para promover la excelencia, la vocación de servicio y la rendición de cuentas, valores predominantes de una nueva cultura administrativa?
- ¿Está dispuesto el Estado a transparentar su gestión?
- ¿Y a abrir la producción e implementación de sus políticas a la participación ciudadana?

Las demandas de formación sólo pueden deducirse de los escenarios institucionales supuestos y éstos, a su vez, se construirán a partir de las respuestas que se den a interrogantes como los planteados. Naturalmente, ello no significa que la identificación de necesidades de formación -y la consecuente determinación de la demanda- deba necesariamente fundarse en un ejercicio tan abstracto y abarcador.

En verdad, este ejercicio se justifica cuando se trata de formular una política nacional de capacitación de funcionarios públicos o de consensuar, con las principales instituciones responsables de la formación, programas que apunten en la dirección de dar respuesta a las demandas resultantes de los escenarios proyectados.

De todos modos, el dilema que se planteaba un cuarto de siglo atrás no presenta hoy las opciones de entonces. Ya no se trata de decidir si la formación de funcionarios públicos debe orientarse a reforzar una gestión pública ajustada a los principios del neoliberalismo o a otros valores. En la coyuntura actual se plantea una cuestión diferente: si esa formación debe seguir consistiendo en acciones aisladas de sensibilización sobre las posibilidades de desarrollar y aplicar tecnologías, normas o prácticas típicas de un EA, o debe basarse en un ambicioso programa de formación y capacitación que abarque las diversas instancias, contenidos y destinatarios que debería contemplar un esfuerzo más sistemático y de mayor alcance.

Hoy, en lugar de la ráfaga de las reformas “de primera generación” -como fueron denominadas-, soplan algunos vientos de cambio que parecerían apuntar en la dirección de conducir al mundo hacia una matriz de organización social “ciudadano-céntrica”.

Es decir, si el actor fundamental de la larga etapa de construcción y consolidación de los estados nacionales había sido el propio Estado; y si los años 90 abrieron un paréntesis dentro del cual el mercado cumplió un rol estelar, hoy existen evidencias de que las organizaciones sociales (el tercer sector) y la ciudadanía en general, se ofrecen a sí mismas como actor potencialmente co-responsable de la gestión pública, con la aparente tolerancia, complicidad o a veces militante promoción por parte del Estado. La filosofía que impulsa este cambio de vientos, ha pasado a ser, al menos en el plano retórico, un nuevo paradigma orientador de esta aparente transformación.

Hay mucho de fuegos de artificio en este proceso. Como ha ocurrido en otros momentos de la historia de la reforma de la administración pública y bien lo han señalado March y Olsen (1984), hay un valor retórico y simbólico importante en la decisión gubernamental de anunciar y poner en marcha reformas de este tipo, aún cuando los resultados sean magros. Resulta en tal sentido innegable que “abrir” el gobierno al escrutinio de la ciudadanía es más popular y, en definitiva, políticamente más legítimo, que ocultar sus procesos y resultados dentro de la “caja negra” que ha caracterizado siempre a su aparato institucional. Tal vez los problemas se presenten cuando, de verdad, los gobiernos decidan ser totalmente abiertos. Entretanto, mientras las puertas y ventanas del estado permanezcan “entrecerradas” y pueda controlarse el ángulo de su apertura, su voluntad manifiesta de adherir a esta filosofía constituye una apreciable fuente de legitimidad política.

Pero si quienes conducen el Estado están convencidos de que la gestión pública debe realmente basarse en la apertura, la transparencia y la participación ciudadana, de modo que la democracia adquiriera un real carácter deliberativo, deberían dejar de lado el gradualismo de las acciones y eventos aislados sobre EA, asumiendo el compromiso de desarrollar y poner en marcha una estrategia de formación acorde con la magnitud del desafío que ello implica. Soy consciente de que este planteo puede sonar utópico, sobre todo porque ya no sólo sería necesario capacitar a funcionarios públicos para desempeñarse bajo las reglas de un EA, sino también formar a distintos estamentos de la ciudadanía para que, a su vez, asuman el rol previsto en esta filosofía de gestión. No obstante, también creo firmemente que la etapa de curiosidad y deslumbramiento por la que atravesó hasta ahora la difusión de esta modalidad de gestión, debe dar paso a una programación de acciones más ambiciosa. Tal vez, inclusive, esas acciones deberían extenderse a una formación que alcance a los distintos niveles educativos de un país, de modo que los futuros ciudadanos adquieran conciencia sobre el rol que deberían asumir en una democracia deliberativa.

Me temo que, en ausencia de un proyecto semejante, el paradigma de EA puede perder vigencia, hasta integrarse a la larga lista de otros paradigmas de gestión pública que estuvieron vigentes y se sucedieron unos a otros en el pasado.⁴

Esto no significa suponer que la tecnología no seguirá avanzando, ya que es previsible que nuevas plataformas, sistemas y aplicaciones continúen enriqueciendo y simplificando la gestión pública. Pero esta no sería más que la “cara electrónica” del EA: no es descartable que lleguemos a tener mucho más “gobierno electrónico” y, en cambio, poco “Estado abierto”. Veamos, entonces, cuáles son algunos de los desafíos que deberán enfrentarse para que ello no ocurra.

La demanda de formación

Según la Ley de Say, toda oferta crea su demanda. El campo de la formación y capacitación de funcionarios no es una excepción a esta ley económica. La interpretación que cabe darle en este contexto es que son los prestadores de estas actividades quienes determinan en gran medida el nivel, los contenidos y, en definitiva, el perfil de la formación efectivamente realizada. Los demandantes deben ajustar sus necesidades y expectativas a la oferta disponible, o bien, satisfacerlas fuera del sistema regular de formación.

⁴ Para un análisis de las orientaciones de esos paradigmas vigentes en el pasado, ver Oszlak, 2015.

Por lo general, las instituciones de capacitación en gestión pública diseñan sus programas, cursos y seminarios previendo que su oferta encontrará demanda asegurada debido a la existencia de necesidades insatisfechas, cursantes cautivos por obra de regímenes escalafonarios vigentes, profesionales deseosos de incorporar una línea más a su curriculum e, incluso, candidatos legítimamente interesados en esa oferta educativa.

Pero del lado de la oferta, existe una muy reducida capacidad institucional para identificar necesidades de formación en forma sistemática, sea para el desempeño de las funciones actuales del personal o para el desarrollo de una carrera profesional que le permita acceder a puestos de mayor responsabilidad. Resulta difícil para esas instituciones articular una oferta de servicios de capacitación que conduzca a obtener los recursos humanos que requiere la gestión pública en sus distintas áreas especializadas. En parte, porque no existe tradición en cuanto a la formulación de planes y programas de este tipo; en parte, porque no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual; y en parte también, porque la relación causa-efecto entre exponer a un funcionario a determinada oferta de formación y lograr que adquiera el perfil profesional que lo habilite para desempeñar ciertas funciones y/o hacerlo en forma más efectiva, no es simple ni lineal.

La oferta de formación tiende a convertirse, de este modo, en el resultado de una actividad atomizada, donde prevalece la iniciativa individual de los funcionarios involucrados por sobre la necesidad institucional de contar con personal capacitado. Con pocas excepciones, cada funcionario determina qué contenidos y orientaciones resultan relevantes para incrementar su acervo de conocimientos y tecnologías, y acude para ello a los proveedores que puedan satisfacer tales inquietudes. La medida en que los conocimientos adquiridos responden verdaderamente a los perfiles requeridos por las instituciones a las que pertenece dicho personal suele ser azarosa.

Si bien puede suponerse válidamente que pocos funcionarios elegirán capacitarse en áreas totalmente desvinculadas de su quehacer profesional, también es cierto que no siempre esta capacitación estará dirigida a mantener o desarrollar las aptitudes de ese personal en función de su respectiva inserción institucional. Por ejemplo, en una carrera formalizada que fije ciertos incentivos que asocian la capacitación con la carrera y, de tal manera, operan como inductores de demandas individuales, como ha ocurrido tradicionalmente en la administración pública argentina.

Al no estar especificados en los lineamientos de la carrera administrativa los contenidos de los cursos sino, solamente, los créditos necesarios, la demanda inducida resultó inespecífica. Su eventual correlación con las necesidades concretas de las áreas de gestión involucradas sólo hubiera podido efectuarse a través de una tarea de *fine tuning* que ni el INAP (institución rectora de la capacitación en el sector público) ni las instituciones de origen del personal capacitado estaban en condiciones de realizar.⁵

⁵ Esta situación está siendo revisada por las actuales autoridades del INAP, que han decidido renovar la oferta de capacitación, seleccionando nuevas fuentes y contenidos, diseñando nuevas trayectorias de carreras e intentando garantizar el impacto de la capacitación. Otras ponencias presentadas en este panel se extienden sobre este tema.

En resumen, se demanda capacitación porque existen incentivos atados a la promoción, porque el personal desea aumentar sus credenciales profesionales de modo de lograr un mejor posicionamiento en el mercado laboral, porque se requiere satisfacer necesidades operativas inmediatas en las instituciones de revista, pero no porque se haya imaginado un escenario institucional y un modelo de gestión en función de los cuales resultarían justificados determinados programas, contenidos, acciones y beneficiarios. ¿Cómo se invierte esta tendencia a que la formación dependa principalmente de decisiones individuales o necesidades coyunturales? La respuesta no es simple y tiene componentes político-institucionales, técnicos y metodológicos complejos. La formación es un sistema de vasos comunicantes en el que, como se parte de una oferta relativamente limitada, cualquier sesgo que se introduzca en cuanto a favorecer o priorizar ciertos sectores o grupos de funcionarios, tendrá consecuencias inevitables sobre los demás. En pocas palabras, me estoy refiriendo estrictamente a una política de formación de recursos humanos con un alcance nacional, como la planteada en la sección anterior.

Capacidades institucionales para un estado abierto

La gestión pública se concibió habitualmente como un servicio del estado a un usuario o destinatario, a partir de la percepción de una necesidad por parte de un organismo público o del planteo de una demanda específica, individual o colectiva. Si bien la producción y entrega de bienes públicos, la prestación de un servicio o la aplicación de una regulación, fueron siempre concebidas como transacciones entre alguien que representa al estado y ciudadanos específicos, en la concepción del EA, el ciudadano puede pasar a cumplir otros roles: deja de ser el receptor pasivo de una prestación, para convertirse en co-protagonista en todo el ciclo de las políticas públicas. Por su parte, el servidor público también modifica su papel de prestador exclusivo, para transformarse en agente del ciudadano.

El Plan de Acción presentado por Holanda a la OGP en 2017 lo expresa claramente cuando afirma que, después de todo, el gobierno es hoy parte de la sociedad en red. Ya no está “a cargo” sino que es apenas un socio en el desempeño de funciones públicas. Por lo tanto, la expectativa es que el gobierno “trabaje y aprenda junto a la gente”. Los socios de la sociedad civil en ese país han demandado mayor inversión en el talento humano del sector público, especialmente en el desarrollo de las aptitudes necesarias para interactuar de manera efectiva en la sociedad en red. Se trata de avanzar en una mayor profesionalización, enfocando los esfuerzos en el desarrollo de las destrezas y actitudes necesarias para desempeñarse en una sociedad donde el ciudadano ha logrado mayor protagonismo.

Potencialmente, la coparticipación puede trascender largamente la necesidad o demanda social que en primer lugar originó la relación entre un prestador y un usuario. Puede implicar, por ejemplo, la intervención de ese usuario en el diseño o en la reconsideración de las políticas públicas que fijaron los contenidos y alcances de la intervención estatal. También puede involucrar la co-producción del bien o servicio. E incluso puede llegar a convocar a ese usuario, ahora convertido en ciudadano, a participar en el proceso de dar seguimiento, controlar y/o evaluar el debido cumplimiento de la prestación, su calidad o su costo. Inclusive, ese involucramiento ciudadano podría extenderse aún más, independizándose de la necesidad o demanda específica hasta alcanzar, previo diseño de los mecanismos idóneos para ello, al conjunto de la gestión pública *tout court*. Resulta casi ocioso insistir en que todo esto exige la adquisición de capacidades institucionales hoy prácticamente inexistentes, tanto del lado del Estado como de la sociedad.

Entre las dificultades, subrayo el hecho de que existe una inveterada tendencia de los gobiernos, sobre todo los latinoamericanos, a adoptar estrategias, políticas e instrumentos de gestión innovadores sin tomar debidamente en cuenta las capacidades institucionales requeridas para su puesta en marcha pero, sobre todo, su futuro sostenimiento. Gestionar es costoso. No es sólo una cuestión de prever partidas presupuestarias para ello; se trata, principalmente, de crear las instituciones, capacitar a sus agentes, desarrollar los instrumentos, consolidar las relaciones de cooperación y, en definitiva, instalar una cultura de gestión antes inexistente. Babino (2017) propone un “triángulo de capacidades para sostener el gobierno abierto”, consistente en la combinación de tecnologías, capacidades institucionales y liderazgo, entendido como capacidades personales y cognitivas de los dirigentes. Si un triángulo equilátero representara una situación de equilibrio entre estos tres elementos, el autor sostiene que las tecnologías se hallan hoy mucho más desarrolladas que las otras dos capacidades requeridas, con lo cual el triángulo representativo sería isósceles.

Como no podría ser de otro modo, si los Estados han sido hasta ahora cerrados, y sus aparatos institucionales han sido estructurados históricamente en la cultura de la opacidad y el secreto, no basta adoptar legislación, crear programas especiales de EA, realizar manifestaciones de fe en sus principios o establecer unidades organizativas especializadas en la cuestión, otorgándoles mayor o menor jerarquía. Todas estas medidas son seguramente necesarias pero insuficientes para transformar las reglas de juego que gobiernan la gestión pública y las interacciones entre estado y sociedad.

Mila Gascó (2017-289) realizó recientemente un recuento de los múltiples autores que han reconocido los retos implícitos en tal transformación. En sus conclusiones, la autora propone especialmente potenciar el papel del empleado público como motor del gobierno abierto, para lo cual reitera una serie de medidas propuestas en un trabajo anterior (Gascó, 2015):

- Ofrecer apoyo y estructura especiales, por ejemplo, a través de programas para innovadores públicos o de incubadoras para ideas internas;
- Establecer entornos de trabajo que potencien la creatividad y la confianza, y donde las ideas puedan fluir,
- Diseñar un proceso de valoración de ideas ágil, poco burocrático, con criterios transparentes y, sobre todo, que no deba pasar obligatoriamente por un superior;
- Reconocer el trabajo del empleado público, dándole visibilidad, y
- Ofrecer tiempo a los empleados públicos para desarrollar las mejores ideas, aunque en un principio se piense que pueden ser débiles o no tener mucho potencial.

A mi juicio, iniciativas de este tipo refuerzan, no sustituyen, a los procesos de capacitación específicos en materia de EA. Fundamentalmente, lo que hacen es crear un contexto que promueve, facilita y recompensa la aplicación de los conocimientos y valores adquiridos a través de los procesos de formación, traducidos en desempeños que adhieren a esta filosofía. Pero esto resulta insuficiente para instalar un nuevo estilo de gestión pública.

Mencioné más arriba que entre los compromisos incluidos en los planes de acción presentados a la OGP, una de las categorías identificadas se vincula con acciones tendientes al aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta. Cuando se repasan sus subcategorías, pueden distinguirse iniciativas que apuntan a:

- Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión
- Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA

- Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna
- Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA
- Mejorar la gestión de la participación ciudadana
- Mejorar la gestión de la información

Si bien una de las subcategorías se refiere específicamente a la formación de funcionarios, el esfuerzo involucrado excede largamente este ítem y no sólo alcanza al resto de las subcategorías. En verdad, prácticamente todas las acciones en materia de EA, sus categorías y subcategorías,

Sospecho que entre los compromisos que los países asumen en sus planes de acción de GA, aquellos relacionados más directamente con el diseño y las aplicaciones de TIC son los menos difíciles de cumplir. No digo que sean sencillos sino que, comparados con aquellos que suponen el uso de tecnologías “blandas” (como liderar, coordinar, persuadir, infundir confianza o promover la cooperación), los desafíos implícitos son mucho menores. Y aún así, las dificultades seguro variarán enormemente según la naturaleza de los compromisos “no tecnológicos” y según involucren sólo al sector público o, también, a la ciudadanía.

En esta aproximación exploratoria al tema, no puedo más que agregar algunas observaciones no sistemáticas a la cuestión de las capacidades institucionales que debería desarrollar un EA para adquirir realmente tal calificación. Luego de repasar las diferentes categorías y subcategorías de acciones tipificadas en mi trabajo ya citado (Oszlak, 2015), propondré una lista de acciones con variables dificultades de implantación, que requerirían procesos formativos y actividades de capacitación para que un gobierno consiga disponer de capacidad institucional (“no TIC-dependientes”) acorde a las exigencias de un EA.

- Desarrollar repositorios institucionales abiertos, con capacidad para la clasificación, guarda y mantenimiento de archivos.
- Organizar y administrar los mecanismos de acceso a la información pública, asegurando la rápida y adecuada respuesta a las solicitudes de los ciudadanos.
- Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad, promoviendo la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso.
- Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar y sus contenidos, estadísticas y gráficos resulten comprensibles para el ciudadano promedio.
- Diseñar y poner en marcha mecanismos que amparen los derechos de los consumidores.
- Mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios, mediante la implantación de instituciones (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo) más eficaces que los actuales.
- Desarrollar e implantar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales de los ciudadanos.
- Crear o fortalecer mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general.
- Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil.
- Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción
- Realizar actividades permanentes de contacto territorial con organizaciones sociales para la resolución conjunta de problemas.

- Diseñar y administrar mecanismos institucionales para que los ciudadanos expresen sus opiniones y sugerencias al gobierno
- Facilitar la participación ciudadana en la discusión y diseño de proyectos legislativos, habilitando mecanismos para la presentación de petitorios y demandas.
- Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales

Todas estas acciones integran habitualmente los planes de acción que 75 países incluyen en sus planes de acción presentados a la OGP. Pocas atraviesan la etapa de compromiso y un número aún menor consiguen ser plenamente adoptadas, más allá de generar algunos “casos exitosos”. En todas ellas el componente TIC es innecesario o, en todo caso, es auxiliar. Y todas requerirían que Estado y ciudadanía adquirieran capacidades a las que los procesos de formación podrían contribuir. El improvisado listado propuesto, por sí solo, da cuenta de la magnitud del esfuerzo involucrado y de la importancia de que los gobiernos consideren la adopción de una estrategia de implantación de un EA que, como mínimo, ofrezca algunos lineamientos sobre los alcances y contenidos de la futura actividad de formación en esta filosofía de gestión. De todos modos, ofreceré en la próxima sección del trabajo, algunas ilustraciones sobre cómo los países están enfrentando este desafío de formación de funcionarios y ciudadanos.

Algunas experiencias internacionales

En el mismo año en que el presidente Obama lanzaba su célebre iniciativa sobre Gobierno Abierto, la NARA (National Archives and Records Administration) de los Estados Unidos iniciaba un ambicioso programa de capacitación en mantenimiento de archivos. Según esta agencia, esta debería ser una responsabilidad de cada empleado público. Por lo tanto, se dispuso un curso obligatorio para todos los empleados, recomendado también para los contratistas del Estado, para asegurar que cada uno comprendiera claramente cuáles eran sus responsabilidades y conociera los procedimientos respecto al manejo, guarda y disposición de los registros y archivos. Adicionalmente, junto con la NASA, instituyeron una campaña para infundir este mensaje en la cultura. La capacitación buscaba transmitir en forma práctica la gestión electrónica y física de archivos y documentos.

Desde entonces, la actividad de formación no ha cesado de crecer y la multiplicación de las páginas de Internet dando cuenta de programas, jornadas, cursos y otras formas de entrenamiento a funcionarios, empresarios, periodistas y líderes sociales se ha vuelto interminable. Intentar siquiera una aproximación que permita evaluar la magnitud del esfuerzo de capacitación involucrado, sería una tarea imposible. Sobre todo, porque estos esfuerzos son llevados a cabo por gobiernos de diferente nivel jurisdiccional, por universidades, organismos multilaterales y fundaciones privadas, de manera regular o esporádica, además de contemplar toda clase de tópicos relacionados con la problemática del EA. Por lo tanto, me limitaré a comentar una serie de experiencias de capacitación desarrolladas durante esta segunda década del siglo, que de algún modo son representativas de ese heterogéneo universo. Lo que resulta aún más difícil de establecer es el impacto que han tenido los programas de capacitación sobre la adopción de los principios del EA en la práctica de la gestión pública o, menos todavía, sus efectos sobre el grado en que la ciudadanía expuesta a esa formación, ha tomado conciencia de que un nuevo estilo de gestión estaría en vigencia y exige a los funcionarios públicos la observancia de sus principios.

En este último aspecto, una reciente nota sobre la experiencia de *Irekia* (Abierto, en vasco), la muy ponderada plataforma del gobierno vasco, finaliza con una nota un tanto pesimista al preguntar si los ciudadanos usan efectivamente la tecnología disponible. Por ejemplo, muchas encuestas reciben, relativamente, pocas respuestas y algunas, las de apenas tres o cuatro ciudadanos. Esto es un síntoma de que es necesaria una mayor conciencia cívica a tono con las innovaciones existentes, ya que el GA es una calle de doble mano, con esfuerzos de rendición de cuentas del lado gubernamental y una cultura participativa más robusta del lado de la ciudadanía. De modo similar, un informe oficial (Information and Privacy Commissioner of Ontario, 2016) destaca que un programa de GA requerirá un compromiso de largo plazo con la capacitación y toma de conciencia. Si bien son condiciones de éxito importantes, los resultados de una encuesta realizada en 2015 entre empleados públicos del municipio de Toronto, revela que si bien la ciudad adoptó tempranamente los principios de GA, casi la mitad de los encuestados no estaban familiarizados con ellos. Cuando se preguntó a los respondentes cuál debía ser la prioridad en materia de GA, las respuestas principales se refirieron a la educación en tecnologías, procesos y prácticas sobre el tema a todos los funcionarios, el público y los miembros del Consejo Deliberante.

Por otra parte -y este es un aspecto cuyo tratamiento es todavía más complejo-, la capacitación para un GA no se limita a ofrecer lo que, genéricamente, podríamos denominar “cursos de instrucción”. A mi juicio, la formación en este campo aún no ha atravesado la fase de sensibilización acerca de la posibilidad de que nuevas reglas de juego terminen gobernando las relaciones entre Estado y sociedad, entre funcionarios públicos y ciudadanos. Nos hallamos todavía en una etapa de novedad y deslumbramiento, en la que la febril imaginación de tecnólogos, científicos sociales y políticos va descubriendo las infinitas posibilidades de cambio cultural, que junto con los avances tecnológicos, vale la pena explorar cuando los gobiernos deciden entreabrir su “caja negra”. Porque a su vez, cada una de las iniciativas y compromisos que los países adoptan en sus planes de acción, así como los muchos otros asumidos por instancias gubernamentales que no llegan a formar parte de los planes de acción, demanda muchas veces capacitaciones específicas, de modo que las plataformas, sistemas, aplicaciones, normas, procedimientos u otros requerimientos propios de las acciones imaginadas, puedan concretarse.

Es bien sabido que en el campo del GA, el mimetismo es una práctica corriente: los países se copian unos a otros las innovaciones, incluso cuando el correspondiente compromiso asumido en un Plan de Acción está lejos de concretarse técnica o políticamente. Las comunidades de práctica, los congresos, los hackatones y otros “facilitadores” permiten una rápida difusión, pero por lo general, la concreción de las innovaciones y su posterior mantenimiento para evitar que sólo sea una moda episódica, requieren un esfuerzo de capacitación continuo.

Por ejemplo, promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso a información pública -una de las subcategorías de acciones identificadas en los planes de acción- demanda acciones considerables en muchos frentes, con intervención de agentes que, con toda seguridad, deben ser especialmente entrenados para ello. Lo mismo vale si se trata de desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales o de abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del Estado, otras dos de las subcategorías propuestas.

Creo, entonces, que los países recién están “arañando” la superficie del problema de capacitar a sus agentes y a la ciudadanía en materia de GA, dentro -todavía- de una fase de sensibilización que está generando un clima de época al ir descubriéndose toda su potencialidad. Veamos, entonces, algunas experiencias internacionales que ilustran los contenidos que tienen hoy los esfuerzos de capacitación en GA, y han sido puestos en marcha por gobiernos de distinto nivel, por organismos internacionales y por fundaciones privadas.

Comenzaré comentando una encuesta (OCDE, 2017) sobre gobierno abierto y datos abiertos, realizada en 2015, en la que se preguntó a los países que forman parte de la OCDE y a 13 países de América Latina y el Caribe, de qué forma promueven iniciativas de GA. La encuesta trató de establecer si los gobiernos registran avances en la implantación de un GA a través de principios y prácticas propias de la gestión de recursos humanos. Se preguntó, en tal sentido, 1) si se habían incluido principios y prácticas de GA entre las competencias de los recursos humanos; 2) si estos principios y prácticas habían sido incorporados en acuerdos, evaluaciones o marcos de rendición de cuentas; 3) si se requería a los funcionarios reportar el progreso en la implementación de los mismos; 4) si se requería hacerlo internamente, de modo de regular el progreso logrado en tal proceso de implementación; o 5) si no se habían adoptado medidas específicas respecto de estas opciones. Si bien la encuesta no se refiere específicamente a capacitación, implícitamente permite obtener un indicador sobre el grado en que las prácticas de gobierno abierto han sido incorporadas a la gestión, lo que permite suponer un proceso previo de inducción y capacitación.

Entre los 13 países latinoamericanos encuestados, un 54% indicó que no se había implementado ninguna de las medidas descritas, porcentaje que entre los países de la OCDE fue del 31%. Y en ALC, sólo la opción 4) obtuvo un 31% de respuestas positivas mientras que la 2), tal vez la que implica mayor grado de compromiso de adopción, apenas registró un 8% de respuestas positivas (23% en la OCDE). Esto demuestra el escaso arraigo de los principios del GA en la práctica de la gestión.

Cuando la encuesta preguntó acerca del principal desafío para implementar iniciativas de gobierno abierto, 30.8 % de los países de América Latina y el Caribe reportaron la falta de recursos financieros. Argentina, Chile, Perú y Uruguay lo centraron en la insuficiente comunicación entre los funcionarios públicos sobre los beneficios de las reformas de gobierno abierto. De modo similar, esta opción fue señalada por el 65.7% de los países de la OCDE. Alrededor de un tercio de los países de América Latina y el Caribe, incluyendo Panamá y Paraguay, identificaron fondos insuficientes para la unidad especializada en el tema como el principal desafío para coordinar políticas de gobierno abierto. Una proporción similar, que incluye a Argentina, Brasil, El Salvador y Uruguay, señaló que el principal desafío de coordinación es la ausencia de mecanismos institucionales para colaborar con los actores clave (ONGs, sector privado). En contraste, para el 57.1% de los países de la OCDE, la insuficiencia de incentivos (por ejemplo, de carrera o financieros) en las instituciones de gobierno era el principal desafío para poner en marcha estrategias e iniciativas de gobierno abierto.

En verdad, implementar estrategias de gobierno abierto involucra cambios en el modo de gestión tradicional de los gobiernos.

Los empleados estatales son actores clave de esa gestión. Abrir canales a través de la administración de recursos humanos garantizaría el compromiso del personal con el cambio de prácticas. Algo más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe incluyendo Colombia y Guatemala indicaron que, hasta el momento, ninguna acción concreta se ha tomado para promover el gobierno abierto a través de prácticas de administración de recursos humanos. En el 31% de estos países (por ejemplo, Brasil y Panamá), se espera que los funcionarios y empleados de gobierno reporten internamente sobre el progreso en la implementación de políticas de gobierno abierto. Países como Argentina, Costa Rica y Perú promueven la implementación de iniciativas de gobierno abierto a través de la inclusión de principios y prácticas de gobierno abierto en el ámbito de competencia del área de recursos humanos del gobierno. Finalmente, una aproximación diferente es la de México, en donde los principios y prácticas de gobierno abierto forman parte de los acuerdos y/o evaluaciones y marcos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Describiré ahora algunas experiencias recientes de formación en GA, identificadas en países de diferentes áreas geográficas. Entre las iniciativas que promueve Indonesia en su Plan de Acción presentado en 2016, se propone aclarar los lineamientos de la participación ciudadana para facilitar que una mayor proporción más alta de la población se involucre en la gestión pública. Por ejemplo, desarrollar un Código de Práctica sobre Consulta al Ciudadano, que permita delinear el rol de la consulta pública en el proceso de producción legislativa, especificar las oportunidades de involucramiento público y crear mecanismos para que el gobierno pueda determinar cómo los procesos de consulta, influyen sobre las políticas.

Una condición para ello -prevé el Plan- es promover una cultura de involucramiento comunicando resultados e “historias exitosas” al público y a los empleados públicos, por cierto una actividad formadora. Y agrega que la inversión en capacidades de extensión y comunicación -tales como proveer guías para la comunicación pública y capacitación de funcionarios públicos- es esencial para promover una efectiva participación de los ciudadanos, al otorgarles la sensación de que su tiempo y esfuerzo tienen sentido.

Al parecer, el gobierno indonesio está convencido de que apoyar el involucramiento de la sociedad civil en la tarea de gobernar debe constituir una prioridad. Si bien, según afirma, la relación entre el público y el gobierno se ha profundizado, existe amplio terreno para incrementar el papel de las ONG, para lo cual el gobierno puede ofrecer herramientas y oportunidades de entrenamiento a representantes de la sociedad civil y del público, para que colaboren en el planeamiento, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales y así afirmar su posición de socios en la provisión de servicios públicos.

Otras iniciativas que también requieren actividades de formación y difusión se orientan a promover el acceso a la información pública, derecho que el marco jurídico del país asegura, pero que aún requiere asegurar el anonimato de las solicitudes y difundir el conocimiento sobre la legislación en la materia.

Por último, y siempre en la materia que concierne a este trabajo, el gobierno de Indonesia juzga importante un mayor esfuerzo en construir capacidades para que los empleados públicos procesen la información recibida durante audiencias y consultas públicas (*musrenbang*) y puedan devolver al público la información sobre las decisiones adoptadas.

Como parte de su plan de prevención de la corrupción, Hungría se comprometió con la OGP a lanzar un ambicioso programa de capacitación sobre integridad en la función pública para altos funcionarios, administradores y personal al servicio de la administración pública, por el que han pasado miles de cursantes. Y para permitir que los ciudadanos aprendan acerca del contenido y requerimientos de esta formación, organizó sesiones abiertas de entrenamiento para funcionarios públicos en las principales ciudades del país, donde los ciudadanos podían participar como observadores previa inscripción, a fin de conocer y evaluar este método de capacitación en servicio creado para difundir una cultura de integridad. En Bangladesh, el lanzamiento de un programa nacional de entrenamiento sustantivo sobre Datos Abiertos fue la actividad inicial de un programa de fortalecimiento institucional para un mayor acceso a datos gubernamentales abiertos, en asociación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA) y la oficina del primer ministro de Bangladesh. Entre sus actividades busca incrementar los conocimientos y destrezas de todas las partes involucradas, monitorear y evaluar la iniciativa de datos abiertos.

Moldava también puso en marcha un proyecto de implementación de los principios del GA para involucrar a los ciudadanos en procesos de formulación de políticas; dio apoyo y entrenamiento al gobierno moldavo y a la sociedad civil, para que el diseño de políticas y la toma de decisiones sean más abiertos y transparentes; y promovió la participación de individuos y organizaciones cívicas. Como resultados de estos esfuerzos, se produjo una guía ABC sobre involucramiento ciudadano, así como una guía similar en línea. Estas guías proporcionan ayudas concretas a empleados públicos y organizaciones cívicas, dándoles conocimientos sobre cómo implementar los principios del GA en su actividad cotidiana. Para preparar estas guías, la Academia de e-Governance organizó un viaje de estudio y planificación para expertos moldavos en GA e implementó un estudio en Moldavia para trazar un mapa de la situación relativa al GA. El estudio reveló la necesidad de incrementar el conocimiento general de los funcionarios públicos sobre los principios e involucramiento en gobernanza abierta. Sobre la base de los resultados del estudio y la experiencia moldava, la Academia organizó dos seminarios de capacitación para más de 90 servidores públicos y representantes de la sociedad civil, para apoyar el desarrollo de competencias locales. En las reuniones se utilizaron juegos interactivos en materia de involucramiento a fin de que los participantes ganaran destrezas prácticas en la materia. Por su parte, las recomendaciones planteadas en ambas guías han sido objeto de actividades de seguimiento en ministerios e instituciones estatales del país, a través de mesas redondas y cursos de entrenamiento.

Entre los países más avanzados, Canadá lanzó en su Plan de Acción 2014-2016, un programa nacional de extensión que incluyó eventos, talleres de trabajo, hackatones y concursos nacionales de oportunidades para jóvenes. También financió iniciativas del sector privado y la sociedad civil orientadas a mejorar las destrezas digitales de los canadienses, incluyendo especialmente a pequeñas empresas rurales, conocimientos esenciales para la juventud del norte del país y acreditación de gestión tecnológica de empresas. Por último, cabe señalar que en el documento producido al final de su mandato⁶, el gobierno saliente del presidente Obama resumió los que consideró los 66 logros de su presidencia en materia de GA. Ninguno de ellos se refirió a la cuestión de la formación o capacitación en la materia. Tal vez porque todos requirieron alguna forma de capacitación.

⁶ <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/07/fact-sheet-united-states-commitment-open-government-partnership-and-open>

Muchas más numerosas son las iniciativas adoptadas por gobiernos sub-nacionales en materia de formación para un GA, dada la mayor cantidad de gobiernos de ese nivel. Una iniciativa inédita se registró recientemente en San Pablo, Brasil, donde esa ciudad se embarcó en un ambicioso experimento para educar a sus empleados públicos acerca de los beneficios de la transparencia. Según Hermosilla y Noveck (2015), se trata del programa de entrenamiento de servidores públicos de mayor magnitud del mundo. Unos 150.000 están siendo reentrenados a través de una variante del *crowdsourcing*. El programa, conocido como Agentes del Gobierno Abierto, forma parte de una iniciativa de mayor alcance denominada San Pablo Abierta, busca y busca capacitar funcionarios a través de una técnica de aprendizaje “entre pares” (*peer to peer learning*), donde los empleados aprenden **de los ciudadanos**. Los cursos no sólo están dirigidos al personal estatal y representantes electos de la comunidad, sino también a activistas sociales y la población en general.

Iniciado en 2015, el programa busca estimular la participación social como agente formativo de los funcionarios públicos. En la edición 2017 del programa, 56 agentes realizan 10 horas/meses de actividades formativas en diferente temáticas: Transparencia y Datos Abiertos; Gestión Participativa y Mapeamiento Colaborativo; Innovación, Tecnología Abierta y Colaborativa; y Cultura Digital y Comunicación. Se propone compartir los conocimientos con ciudadanos, consejeros y servidores públicos. Cualquier persona con conocimientos relacionados con esos temas puede enviar propuestas para cualquiera de estas categorías. Se busca enseñar a diferentes públicos sobre asuntos seleccionados, con vistas a lograr una ciudad más abierta y participativa. Los proponentes deben registrarse en el portal SP Cultura e inscribir posteriormente su proyecto. Los 56 seleccionados se distribuyen en dos ciclos de 3 meses, conformados por 28 agentes. La iniciativa constituye el brazo brasileño de la OGP y se propone combatir la corrupción y fortalecer a la ciudadanía.

La apuesta de la ciudad de San Pablo parte de la noción radical de que el aprendizaje puede ocurrir fuera de las instituciones formales que forman funcionarios. Para este año (2017) se prevé que 25.000 participantes pasarán por estos cursos durante el año y para inducir la participación, los empleados municipales que cursan el programa ganan créditos en el sistema de evaluación municipal, lo que les permite incrementar sus salarios. Cualquiera de los 11 millones de residentes puede convertirse en un “agente de gobierno abierto” y ofrecer capacitación en cualquiera de las siguientes áreas: tecnología abierta y colaborativa; transparencia y datos abiertos; comunicaciones en red; y gestión colaborativa. El único requisito es que el capacitador potencial se comprometa a ofrecer un curso de 10 horas mensuales durante seis meses a 40 personas por curso. Como sólo la mitad de la población brasileña tiene acceso a Internet, la capacitación es presencial. La ciudad ofrece espacios para ello (como bibliotecas, escuelas y centros culturales) y los capacitadores reciben un estipendio de 1.000 reales (unos U\$S 270). Para enseñar los 24 cursos iniciales, el Comité de Gobierno Abierto de San Pablo recibió 200 solicitudes y seleccionó 48 capacitadores, provenientes de una variedad de estratos sociales y profesionales. Un 42% eran mujeres y un 40%, integrantes de minorías⁷.

⁷ La periodista y escritora, Martha Lopes, dicta un curso titulado “Género y Poder: reconstruyendo la comunicación en las redes”. Wellington Da Silva, un tecnólogo con maestría en negocios, enseña “Introducción a la Programación Lógica aplicada al Gobierno Abierto”. Y Osvaldo Santana, productor de video, conduce el curso “Creación y Disseminación de Multimedia”. Otros cursos abarcan temas que van de la “cartografía cultural” al marketing a través redes sociales para “hacktivism” (es decir, escritura o reescritura de programas informáticos, a efectos de directa o indirectamente promover o privilegiar estrategias o políticas tales como libertad de expresión, derechos humanos o ética de la información.

Los organizadores explican que, al menos en la primera fase del programa, evitaban que fuera el gobierno quien definiera los formatos y las materias específicas, prefiriendo identificar qué estaban haciendo los ciudadanos en la ciudad. Está por verse si en futuras iteraciones de este proceso la ciudad intentará promover determinados temas y si mantendrá el “llamado abierto” para reclutar capacitadores y captar aquellos con un know-how específico. También queda por verse si, y de qué manera, estos cursos ciudadanos modifican la forma en que gobierna San Pablo, formula políticas y resuelve problemas, y si los cursantes estarán mejor preparados para servir al público. Como mínimo, el objetivo de los promotores, que parece que están logrando, es que un mayor número de servidores públicos se vean expuestos a los tópicos del gobierno abierto, lo cual, en si mismo, podría contribuir a su mayor efectividad en la gestión pública.⁸

En los Estados Unidos, prácticamente todos sus gobiernos estatales han dictado normas y creado programas para capacitar funcionarios públicos en diversos aspectos del GA. En el estado de Washington, por ejemplo, la capacitación de funcionarios, electos o no, de los gobiernos locales de ese estado, ha sido establecida por una ley de 2014. La norma es estrictamente taxativa sobre el tipo de formación que deben adquirir todos los funcionarios en esta materia y los cursos, que son obligatorios, se dictan de manera presencial y virtual, existiendo gran cantidad de materiales en la web.⁹ Una sección especial de la ley está dedicada a la capacitación de personal responsable de los archivos públicos.

La declaración que justifica esta ley, indica que el pueblo del estado no resigna su soberanía a las agencias que lo sirven. Al delegar su autoridad, el pueblo no otorga a sus servidores públicos el derecho a decidir qué es bueno que el pueblo sepa y qué no. El pueblo insiste en ser mantenido informado, de manera de poder mantener el control sobre los instrumentos que ha creado. La norma es muy minuciosa y deja poco librado a la interpretación. Por ejemplo, al referirse a las “reuniones públicas”, las define como encuentros en los que se deciden acciones. Y una “acción”, a su vez, involucra a transacciones que incluyen, sin limitarse a ellas, a) la recepción de testimonios públicos, b) deliberaciones, c) discusiones, d) consideraciones, e) revisiones f) evaluaciones y g) acciones finales.

En el País Vasco, España, la ya comentada plataforma *Irekia*, así como la plataforma web *Euskadi*, no son solamente plataformas de datos abiertos, sino que, deliberadamente, buscan fortalecer la participación ciudadana para asegurar mayor rendición de cuentas. Esta iniciativa gubernamental es un buen ejemplo de cómo las plataformas tecnológicas, conjuntamente con una buena capacitación del servicio civil, pueden abrir caminos para el involucramiento ciudadano. En la provincia de Ontario, Canadá, la formación de funcionarios busca que los principios del GA queden enraizados en sus responsabilidades cotidianas, incluyendo la promoción del involucramiento ciudadano. Lo intenta a través del desarrollo de guías ministeriales, comunidades de práctica, lanzamiento de casos piloto y formación de formadores.¹⁰

⁸ Para mayor información, <http://www.governing.com/columns/smart-mgmt/col-sao-paulo-brazil-citizens-training-public-employees-open-government.html>

⁹ El Código del Gobierno de Texas contiene disposiciones similares para todo funcionario electo o designado de recibir obligatoriamente, capacitación sobre legislación relativa al GA.

¹⁰ Al respecto, véase <https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/2016/08/Open-Government-Key-Implementation-Considerations.pdf>

La sociedad civil también se ha mostrando sumamente activa en la organización de eventos y programas de capacitación en EA. Una especialidad que ha crecido enormemente en años recientes es el periodismo de datos, que hoy requiere el auxilio de analistas de datos y programadores como asistentes de los periodistas. Las escuelas de periodismo en los Estados Unidos ofrecen cursos y seminarios dirigidos a mejorar la calidad y profundidad del trabajo profesional, llenando los vacíos existentes en los programas y recursos educacionales. Buscan entrenar sobre cómo solicitar documentos públicos, detectar cuestiones críticas en la ejecución de políticas o identificar aspectos positivos de la gestión estatal, como políticas de ética pública, financiamiento gubernamental, adquisiciones públicas o contribuciones a los partidos políticos, temas sobre los que los periodistas deberían adquirir conocimiento y destrezas investigativas.

TASC *Think-tank for Action on Social Change*, una importante ONG, desarrolló una caja de herramientas (*tool-kit*) para gobierno abierto que utiliza para ofrecer cursos a ciudadanos. Uno de ellos, por ejemplo, consiste en un taller de trabajo de medio día de duración, en el que se enseña a los participantes cómo entender la información sobre ingresos y gastos públicos sin poseer una formación en economía, para lo cual se identifican las partes más relevantes, según el área de interés particular de los cursantes. También sirve para que estos descubran cómo pueden influir sobre los funcionarios clave que toman decisiones en el área de las finanzas públicas, respecto de la asignación del gasto.

Otra experiencia interesante es la propuesta por la TCOG (*Tennessee Coalition for Open Government*), que ofrece cinco clases de servicios y programas: 1) una línea de ayuda para ciudadanos, periodistas y funcionarios públicos, sobre acceso a archivos gubernamentales o a audiencias convocadas por organismos públicos; 2) presentaciones públicas sobre el estatus de la transparencia en el gobierno de Tennessee, con énfasis en los derechos ciudadanos sobre archivos y sobre participación en reuniones abiertas, así como en cuestiones relativas a acceso, como tasas, privacidad, litigios y legislación; 3) capacitación para periodistas y estudiantes, sobre herramientas y conocimientos requeridos para la obtención de información pública o el acceso a audiencias en las que se restringe o no se reconoce este derecho; brinda también capacitación sobre la disponibilidad de repositorios de datos; 4) TCOG conduce periódicamente encuestas sobre la situación del GA en Tennessee y la disponibilidad de información gubernamental para el público; y finalmente, 5) propone legislación, casos judiciales y opiniones jurídicas sobre el impacto del GA en dicho estado.

Finalmente, resulta ponderable el esfuerzo de ONG europeas, como JOINUP o INVOLVE, que dictan continuamente cursos sobre diversos aspectos de GA. Y prácticamente todos los organismos públicos multinacionales, como OEA, PNUD, BID, CAF, CLAD o Banco Mundial, brindan regularmente o apoyan financieramente programas de formación y capacitación en este campo.

Una reflexión final

Esta ponencia intentó abrir camino hacia una reflexión más sistemática sobre cómo y hacia dónde debe orientarse la formación en materia de Estado Abierto. Comenzó planteando por qué habría que referirse a Estado y no simplemente a Gobierno Abierto, como lo ha venido haciendo hasta ahora el *mainstream* de la literatura y de los programas gubernamentales sobre el tema, aún cuando existen signos de que esa tendencia estaría cambiando.

Enseguida, el trabajo repasó los supuestos sobre los cuales reposa esta filosofía de gestión pública, poniendo de relieve el endeble fundamento de algunos de esos supuestos y, sobre todo, la magnitud de los esfuerzos que se requieren del lado del Estado y la sociedad para que dichos supuestos se conviertan en bases firmes de un EA.

Al plantear la pregunta “¿formación para qué?”, se apuntó al estilo de gestión pública que implica la relación Estado-sociedad bajo la lógica del EA, marco de referencia inevitable para considerar los contenidos y orientaciones de la formación. En tal sentido, se rememoró el dilema planteado a los especialistas sobre el tipo de formación a ofrecer, cuando hace un cuarto de siglo atrás se transformó de la noche a la mañana el rol y estilo de gestión estatal bajo el neoliberalismo, aunque en la coyuntura actual, el dilema se plantea entre acciones incrementales de capacitación o una estrategia global que contemple la magnitud y alcances del esfuerzo de capacitación y formación involucrado.

Entre los desafíos a superar, se analizaron algunas de las características y déficits que presenta la relación entre oferta y demanda de formación de funcionarios, para luego explorar cuáles serían las capacidades institucionales requeridas en un EA, teniendo en cuenta la gran variedad de iniciativas y políticas que han expandido la tipificación de las acciones adoptadas por los gobiernos en este campo.

Por último, se pasó revista brevemente a algunas experiencias internacionales que se vienen llevando a cabo en materia de formación y entrenamiento de funcionarios y ciudadanos en diversos aspectos (tecnologías, normas, prácticas) propios de un EA, cuyo limitado alcance contrasta visiblemente con la magnitud del esfuerzo global requerido.

Es evidente que para que los principios del EA se instalen en la cultura y la práctica de la gestión pública, hace falta mucho más que programas y cursos de formación, por más que las acciones en marcha no son desdeñables. Se reitera la necesidad de un enfoque mucho más global y estratégico, que tome en cuenta y realice un seguimiento sistemático de los programas en marcha, pero que permita dimensionar la demanda potencial de formación y las posibilidades de atender esa demanda proyectando las modalidades y recursos que serán necesarios. El riesgo de que EA termine siendo poco más que gobierno electrónico no es descartable, porque el cambio tecnológico, en última instancia, es hoy mucho más fácil de implantar que el profundo cambio cultural y político requerido en un EA, en tanto involucra las preferencias gemelas de una gestión pública “opaca”, de parte de una proporción indeterminada de funcionarios públicos, y de un comportamiento de *free riding*, por parte de los ciudadanos, convencidos del “valor” de la participación pero no de su “práctica”.

Bibliografía

- Cruz-Rubio, C. N. (2015). “Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Número 8, Marzo-Agosto. <http://hosting01.uc3m.es/Erevistas/index.php/EUNOM/article/view/2471/1384>
- Babino, Luis (2017), Gobierno Abierto: moda u oportunidad. En Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Cepal, Santiago.
- Gascó, Mila (2017). Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia. En Naser, Rodríguez-Alujas y Rosales, *op.cit.*

- Hermosilla, María y Noveck, Beth Simone (2015). What citizens can teach civil servants about open government. *Governing the States and Localities*, December 17.
- March, James y Olsen, (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*. Vol. 78, No. 3. September.
- Oszlak, Oscar, 1995. As demandas de formacao de administradores públicos frente ao novo perfil do estado, *Revista do Serviço Público*, Jan. 1995.
- OCDE, BID, 2017. Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe
- Oszlak, Oscar (2012). “Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.
- Oszlak, Oscar (2013). “Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo.
- Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En Kaufman y Oszlak, *Teoría y Práctica del Gobierno Abierto*, IDRC-OEA
- Oszlak, Oscar (2015) “La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes”. En Pliscoff, Cristian, compilador: *Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas*. Santiago, RIL Editores.
- Oszlak, Oscar (2017) “La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina y el Caribe”, en Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, *op.cit.*
- World Bank Institute (2012). *Supporting Open Governance*. Disponible en <http://wbi.worldbank.org/wbi/content/supporting-open-governance>