

Integridad colectiva y bienestar: hacia una política pública con enfoque conductual en el marco del Estado abierto

Por *Guido Moncayo Vives**

Resumen

En medio del contexto de crisis sanitaria, económica y social causada por el COVID-19, también ha salido a la luz en muchas esferas de la sociedad una crisis no menor, que ha estado enquistada en nuestra región latinoamericana: la crisis social de la opacidad, entendida como la falta de integridad a nivel colectivo. Es por esto que un enfoque conductual en las políticas públicas podría ser una alternativa para disminuir los niveles de «desconfianza» y, así, poder «remar» juntas/os hacia el bienestar común. Este documento tiene tres secciones: la primera hará un recorrido conceptual sobre el gobierno abierto, la transparencia, la integridad, la ética pública y las políticas públicas conductuales. La segunda identificará la relación entre la integridad colectiva y el bienestar, y presentará un análisis cualitativo y cuantitativo de los países que se encuentran al inicio y al final de la tabla de la percepción de la corrupción. Finalmente, la tercera contiene conclusiones sobre los principales hallazgos y, con ellos, el planteamiento de alternativas de política pública con enfoque conductual-cultural, con el propósito de propender a una integridad colectiva y mejorar los niveles de bienestar social.

Palabras clave

Transparencia, valor público, anticorrupción, gobierno, confianza.

Abstract

In the midst of the context of the health, economic and social crisis caused by the COVID-19, a not minor crisis has also come to light in many spheres of society, which has been entrenched in our Latin American region: the social crisis of

* Candidato a doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina). Especialista en transparencia, acceso a la información, enfoque conductual y gobierno abierto por la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

guidomoncayo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8186-2427>

opacity, understood such as the lack of integrity at the collective level. This is why a behavioral approach to public policy could be an alternative to reduce the levels of «mistrust» and row together towards the common welfare. The document has three sections. The first takes a conceptual tour of open government, transparency, integrity, public ethics and behavioral public policies. The second identifies the relationship between collective integrity and well-being, making a qualitative and quantitative analysis of the countries that are at the beginning and end of the corruption perception table. Finally, the third contains conclusions regarding the main findings and, with them, the approach to public policy alternatives with a behavioral/cultural approach in order to promote collective integrity and, with this, improve levels of social well-being.

Key words

Transparency, public value, anti-corruption, government, trust.

1. Introducción

Los tiempos actuales —en los que la volatilidad, la incertidumbre y donde lo único seguro es el cambio— demandan acciones sinérgicas, inteligentes y estratégicas que busquen la generación de valor público. Esto es con el propósito de elevar los niveles de bienestar de la sociedad e intentar dar respuesta a la mayor cantidad de demandas de la ciudadanía, pero, a su vez, apostar a obtener el mayor éxito posible. Esta tarea no es nada fácil, ya que su implementación debe hacerse, precisamente, en escenarios donde los recursos públicos son cada vez más escasos, los objetivos e intereses de los diversos actores se presentan más sesgados y los individuos tienden a actuar de modo egoísta. Este escenario poco alentador es atizado constantemente por actos corruptos, antiéticos y moralmente cuestionados.

Hablamos de corrupción multinivel, desde la política y hasta aquella en la que como ciudadanas/os incurrimos día a día. Así, nos encontramos sumergidas/os como sociedad en una maraña de acciones que opacan y socaban, segundo a segundo, acción tras acción, la integridad y la confianza colectiva y social. Es por eso que, en este contexto, los diferentes actores del ecosistema del gobierno/Estado abierto

(G/EA) tienen en sus manos la gran responsabilidad de coidear, codiseñar, coejecutar y coevaluar políticas públicas que permitan empezar a modificar esta realidad.

Para lograr esta gran empresa, uno de los objetivos centrales es intentar cambiar comportamientos sociales, es decir, la forma en que las personas actúan en sociedad. Este cambio conductual requiere de, en primer lugar, una decisión inteligente por parte de los actores, con el propósito de no dejar al azar y a la buena voluntad de lo público el golpe de timón que nuestra sociedad requiere. Para ello, el enfoque conductual de las políticas públicas se presenta como una alternativa importante, donde con base en acciones sutiles por parte de los hacedores de política —y esto en el contexto del gobierno/Estado abierto (sector público, organizaciones de la sociedad civil, academia, medios de comunicación y empresas privadas)—, paulatinamente se conseguirán cambios en la conducta colectiva. Esto, a su vez, incidirá en la cultura ciudadana, ya que hará que sea más transparente, generará más confianza social y, finalmente, levantará los estándares en la calidad de vida de las personas a partir del bienestar de todas y todos. No se trata de soluciones mágicas y definitivas, sino de una apuesta a construir y alimentar entre todas y todos una mejor convivencia, una integridad colectiva, una mejor vida en sociedad.

2. Contextualización y algunos conceptos

El siglo XXI arrancó con la certeza de que los gobiernos no tienen la respuesta a todos los problemas y a las necesidades de la sociedad. Esta premisa trajo consigo lo que en 2011 se consolidaría como una mancomunidad de países que buscarían —a partir de incluir en el manejo de la «cosa» pública a otros actores como organizaciones de la sociedad civil, la academia y a la ciudadanía en general— una apertura del gobierno a nuevas ideas, nuevas soluciones, nuevos desafíos, y, sobre todo, nuevas maneras de gestionarlos, con lo que se denominó como *gobierno abierto* (GA). Pero vayamos a donde muchos autores han situado el origen en la historia de esta noción. En 1776, en Suecia, se instauró en su Constitución nacional el derecho del acceso a la información pública (Sandoval-Almazán, 2015; como se citó en Corrado, Baronio, y Vianco, 2018). Suecia también es el país de origen de la idea de tener una institución nacional que vele por el respeto y la garantía de los

derechos humanos, con la definición del *ombudsman* en su Carta Magna de 1809. Rescatamos el hecho de que haya sido en un país escandinavo donde se iniciaron estas ideas, porque será uno de los ejes medulares de este documento. Saltamos dos siglos y ya para la década de 1970 aparece por primera vez, de manera oficial, el término *open government* (gobierno abierto) en los medios políticos británicos, con la idea naciente de reconocer la necesidad de «abrir las ventanas» de lo público al escrutinio ciudadano y, con esto, poder reducir los niveles de opacidad gubernamental (Governa América Latina, 2013).

De la misma manera, el concepto de GA está vinculado a que en 1974 se hayan aprobado las: «Leyes de Acceso a la Información, con antecedentes directos en el Freedom of Information Act (FOIA, en español: Ley por el Derecho a la Información) de EEUU, de 1974» (Corrado, Baronio y Vianco, 2018, p. 182). El objetivo de estas leyes ha sido el de dar acceso progresivamente, por parte de los gobiernos, a los datos públicos que antes se mantuvieron ocultos y, con esto: «garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como fortalecer la participación ciudadana en las actividades de gobierno y en el proceso democrático» (Corrado, Baronio y Vianco, 2018, p. 182). Es así que, para 2008, el entonces presidente estadounidense Barak Obama, en su primer mandato, planteó la necesidad de contar con la apertura del gobierno y su administración pública. Esto, finalmente y como se mencionó al inicio, en septiembre de 2011 se concretaría en la iniciativa multilateral voluntaria llamada «Alianza para el Gobierno Abierto» (*Open Government Partnership*) con ocho países fundadores. Entre ellos, en representación de Latinoamérica, estuvieron México y Brasil (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). El GA sería, entonces, la conversación constante con la ciudadanía para oír lo que ellas/os dicen y necesitan, la toma de decisiones basadas en las necesidades ciudadanas, la colaboración entre ciudadanía y servidoras/es públicas/os, y la comunicación de todo el actuar público de manera abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010; como se citó en Governa América Latina, 2013). También se lo puede definir como una: «doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación» (Irekia, 2010; como se citó en Governa América Latina, 2013, p. 11).

Asimismo, a nivel regional, la Carta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) de Gobierno Abierto del 2016 –suscrita en la xxv Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Cartagena, Colombia– ha permitido dar un marco regional al concepto y a los contenidos del GA. En ella, se define al GA como: «el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación» (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2016, p. 5). Allí se ubica a la/el ciudadana/o en el corazón de la política pública, no solo en su formulación, sino también en la implementación y evaluación, con la finalidad de: «fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo» (p. 5).

El G/EA se basa en tres pilares fundamentales y concatenados entre sí: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. La transparencia es el requisito *sine qua non* para la efectividad, sobre todo si recordamos a Weber cuando: «utiliza la figura de la “caja negra” para hacer alusión al funcionamiento del gobierno, vedada al conocimiento del público, donde el secreto y el ocultamiento de la información se justifican por supuestas razones de Estado» (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 22). Así, toda acción que coadyuve a la merma progresiva de los niveles de opacidad estatal es clave para la sostenibilidad de este modelo de gestión de lo público. La transparencia, es pues, una demanda ciudadana que busca la supervivencia de los regímenes democráticos, su legitimidad y la confianza que el soberano ha depositado en sus mandatarios (Moncayo, 2020).

Observemos más a detalle en qué consiste esto de la transparencia. La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) hace mención a los conceptos de transparencia activa y pasiva que, según algunos autores, serían considerados como la primera generación de transparencia. Por un lado, la transparencia activa (también llamada *proactiva*) existe cuando, de manera voluntaria, los sujetos obligados públicos y privados que administran recursos públicos –tanto nacionales como subnacionales– colocan a disposición de la ciudadanía toda aquella información que da cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y qué resultados han obtenido. Por otro lado, la transparencia pasiva (o reactiva) es ese derecho que tiene la ciudadanía, como dueña legítima de la

información pública, de solicitar información a sus gobernantes y a aquellas entidades privadas que administren de una u otra forma recursos públicos, de manera tal que ejercen el derecho universal de acceso a la información pública. Sin embargo, la misma Carta ya alude a lo que se considera la segunda generación de transparencias. Una de ellas es la transparencia focalizada, que «comprende las estrategias de liberación de información pública en formato abierto relacionada con cuestiones específicas, cuyo propósito es mejorar el conocimiento sobre algún problema público» (CLAD, 2016, p. 12), por ejemplo, en el área de la educación, las compras públicas, etc. El otro tipo de transparencia de segunda generación es la colaborativa, basada en el uso de la tecnología y los datos abiertos como herramientas básicas. Esta se caracteriza por su interactividad y la necesidad de cooperación entre organismos del Estado, de la sociedad civil, la academia y ciudadanía en general, con ejemplos concretos en las *hackathons*, *datathons*, plataformas interoperables, aplicaciones móviles colaborativas, entre otros.

Esta evolución de la transparencia, que ha pasado de ser una transparencia en función de la oferta a una en función de la demanda de la ciudadanía —y con un propósito definido—, podría llegar a decantar en la integridad pública. Esta se podría definir como el: «uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos» (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2019b, p. 2). Por eso, esta idea nace desde la correcta y moralmente adecuada utilización de lo público para beneficio de todas/os. En esta misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a la integridad pública como: «la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público» (OCDE, 2017, p. 3); con lo cual, se releva la necesidad de generar de manera colectiva un conjunto de reglas del juego que nos permitan vivir mejor como sociedad. Asimismo, surge la necesidad de entender la ética pública como los principios y valores mínimos que cada persona debe interiorizar y respetar, inclusive las/os servidoras/es públicas/os, para llegar de esa manera a la ética colectiva (Habermas, 2000; como se citó en Villoria, 2007).

En este contexto, y con estas necesidades sociales de transparencia e integridad pública manifiestas, la raza humana ha sido puesta a prueba con un virus sin precedentes en la historia reciente. Como consecuencia, de forma paralela a la crisis sanitaria, ha surgido una crisis económica sin parangón, pero también se ha evidenciado en muchas esferas de la sociedad una crisis tal vez aún mayor a estas dos, que ha estado enquistada en todos los niveles sociales y de manera importante en nuestra región latinoamericana: la crisis social de la opacidad. Esta es entendida precisamente como la escasez de transparencia, principalmente de nuestras administraciones públicas, y así, podemos vislumbrar la punta del iceberg que es la corrupción, aunque lamentablemente trasciende a todos los sectores de la sociedad.

De esta forma, la corrupción se presenta como un flagelo estructural en la región que está mermando de forma considerable los recursos públicos disponibles, y afecta principalmente a los grupos más vulnerables (Transparencia Internacional, 2021). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define a la corrupción como un fenómeno complejo que «afecta a los derechos humanos en su integralidad —civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad» (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018). Por este motivo, cuando se habla de corrupción no se remite únicamente a los recursos públicos, sino a una afectación a los derechos fundamentales de la ciudadanía, lo que niega la posibilidad de generar más cupos en los colegios, más camas en los hospitales, más fuentes de trabajo y, en general, restringe y disminuye el bienestar de todas y todos.

En los últimos tiempos, si bien la corrupción tuvo una gran presencia mediática por casos de malversación de recursos públicos con implicaciones de diversos actores gubernamentales —pero también del sector privado—, se busca dejar en evidencia que el problema trasciende lo mediático. Más bien, se halla en el corazón de la sociedad, al tratarse de un tema de conducta colectiva. Por ende, lo mostrado en los medios es solo la fachada que, si no se trabaja desde los cimientos, podrá ser paliada temporalmente, pero sus raíces —entendidas como aquellas costumbres, procederes, imaginarios colectivos y debilidad

institucional— seguirán enquistadas en la cultura ciudadana, con lo cual será solo cuestión de tiempo para que el problema aflore nuevamente, con nuevos actores y en contextos diversos.

La CIDH, en su informe «Corrupción y derechos humanos» (2019), resalta que los factores que facilitan la corrupción o la promueven son de índole institucional y cultural, entre los que se resaltan: la debilidad institucional del Estado, la cultura de la tolerancia frente a la corrupción y, especialmente, la cultura de la ilegalidad. Este aspecto cultural de la corrupción hace que el respeto por las leyes, en primera instancia, pero también por las instituciones, por los principios éticos —y, con ello, por nuestras/os vecinas/os o conciudadanas/os—, no tengan la debida importancia. Por eso es que, en la medida en que estos actos se encuentren «normalizados», erradicarlos será extremadamente difícil, a la vez que la idea de la «viveza criolla», «malicia indígena» o del «más sabido» estará más presente y con más fuerza en las entrañas de la sociedad latinoamericana (CIDH, 2019).

Es así que una alternativa innovadora ante este flagelo —que va en detrimento del buen vivir— es fortalecer el concepto de integridad conductual. El enfoque conductual tiene su aplicación en un sinnúmero de campos, tanto para el sector privado como para el público, respecto a la forma en que las personas generalmente toman sus decisiones todos los días. Cuando el expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama, celebraba su reelección en 2012, los medios de comunicación captaron algo curioso: tenía en su escritorio el libro *Pensar rápido, pensar despacio* de Daniel Kahneman, conocido como el padre de la economía del comportamiento y premio nobel de economía 2002. Por ende, cabe destacar que «el hecho de que el presidente de la principal economía del mundo haya estado leyendo un trabajo sobre economía del comportamiento y de la felicidad no es un dato anecdótico» (Tetaz, 2014, p. 14).

Desde que aparecieron postulados como los de Kahneman, muchos países —principalmente en el mundo desarrollado— se han interesado en conocer y aplicar políticas públicas relacionadas con las teorías del comportamiento humano, y en cómo estas últimas aportan al desempeño de las políticas públicas a todo nivel. Actualmente, son más de 51 países los que hacen esfuerzos estatales para estudiar opciones de políticas públicas con un enfoque conductual, y que

consideran de manera importante la medición de la satisfacción con la vida de sus ciudadanas/os; y son más de «132 países donde se están aplicando, aunque no sean coordinadas por los Gobiernos centrales (lo que representa el 60 % de los países a nivel mundial)» (Güemes, 2017, p. 60).

Las/os hacedoras/es de políticas públicas pueden construir contextos de decisiones favorables a las personas en el día a día. Es lo que Thaler y Sunstein (2018) definen al decir que «el arquitecto de decisiones tiene la responsabilidad de organizar el contexto en el que tomamos decisiones» (p. 17). Asimismo, la arquitectura de las decisiones puede recaer en diversos actores: puede tratarse de un gobierno nacional, al legislar que las personas sean donantes activas de sus órganos al momento de su muerte; una encargada de un comedor infantil, al intentar que los estudiantes se alimenten más saludablemente al colocar como primera opción de menú las ensaladas y frutas antes que los hidratos de carbono; o una multinacional de ropa al hacernos creer que si no hemos adquirido su última colección estaremos «fuera de moda» y, por ende, excluidos de nuestro grupo social. Esta influencia se la realiza a través de pequeños empujones, estímulos, que los autores lo han denominado *nudge*: «Un *nudge* es cualquier factor que altera de forma significativa la conducta de los humanos» (Thaler y Sunstein, 2018, p. 23).

De esta manera, la integridad conductual ayudaría a corregir el hecho de que algunas personas a veces podrían no darse cuenta cuándo su comportamiento se desvía de los estándares éticos, lo cual sucede porque más allá de lo que creen y aceptan, el contexto ejerce una influencia preponderante sobre ellas. Existen varios mitos que derribar para apuntar a una transparencia conductual:

1. no existen personas buenas ni malas, sino circunstancias éticas y anti-éticas;
2. la intención no rige el comportamiento, ya que se pueden hacer «cosas malas» con buenas intenciones (lo que se conoce como «ceguera ética»);
3. si bien las acciones éticas se rigen por el razonamiento ético, generalmente, el razonamiento viene después de la acción para justificarla, explicarla o racionalizarla y;
4. que cada persona sea diferente no justifica acciones anti-éticas, porque las sociedades generan estándares éticos reconocidos por todas y todos (UNODC, 2019a).

En este sentido, al trabajar con un enfoque conductual de las políticas públicas para fortalecer la transparencia y la integridad, y en el marco de la colaboración

de diversos actores bajo la filosofía del gobierno/Estado abierto, se llegará a apuntalar lo que se puede definir como *integridad colectiva*: la consolidación de la cultura anticorrupción multinivel, que va desde aquella/aquel política/o que sustrae millones de dólares «de un plumazo» en la contratación de obras de infraestructura; pasando por la/el cliente del banco que se salta la fila porque «no tiene tiempo»; o la/el vecina/o que en la tienda le dan cambio de más y no lo devuelve; hasta esa/e estudiante de colegio que copia del examen de su compañera/o en un acto de deshonestidad con su plantel educativo y con ella/él misma/o. Combatir la cultura de la ilegalidad y propender hacia una cultura de la transparencia y la confianza no es tarea fácil: requiere que todas y todos podamos sumar esfuerzos desde cada espacio de vida, lo cual poco a poco ayudará a cristalizar la integridad colectiva y, con ella, sumar hacia el bienestar general, especialmente de las futuras generaciones que nacerán y crecerán en medio de una cultura de la transparencia y la integridad pública generalizada. Pero ¿es posible llegar a tener una cultura de la integridad y la confianza? A continuación, exploremos lo que nos muestra la cultura los países referentes a nivel global, como ejemplo de sociedades donde la confianza puede llegar a ser uno de los soportes estructurales para lograr el desarrollo y, con este, el bienestar colectivo.

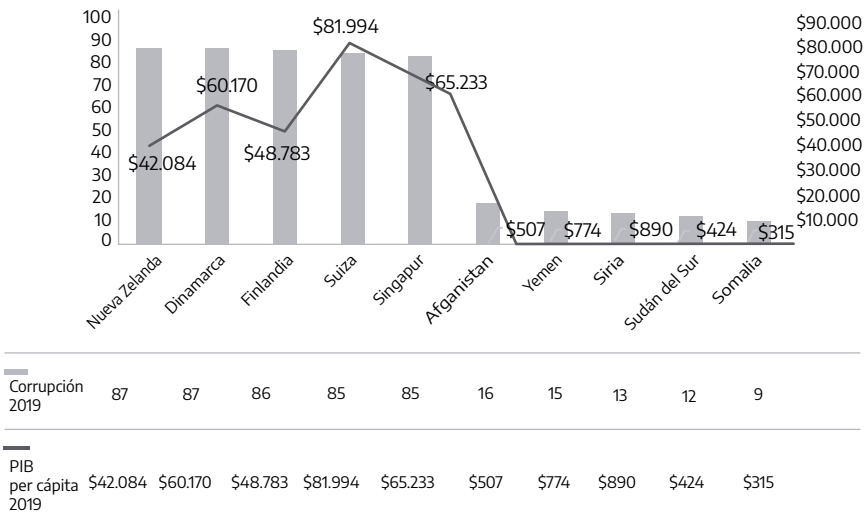
3. La integridad colectiva y el desarrollo: ¿alguna relación?

3.1 Una mirada global

Con el propósito de obtener pistas que ayuden a resolver la hipótesis de que la integridad colectiva —vista como la tendencia a la ausencia de desconfianza social y de corrupción— tiene una relación directamente proporcional a mejores niveles de desarrollo y bienestar, a continuación, vamos a analizar dos cuestiones. Por un lado, el índice de percepción de la corrupción que la ONG Transparencia Internacional (TI) compartió en 2019, donde, en una escala de 0 a 100, 100 significa «nada corrupto» y 0 «totalmente corrupto», pone el foco de atención tanto a los países que están en los cinco mejores lugares como a los que están en los cinco últimos del *ranking*. Por otro lado, el producto interno bruto (PIB) per cápita de estos países, el cual es considerado como un referente de su nivel de desarrollo.

Este análisis se ha realizado para 2019, con el propósito de que los resultados puedan estar libres de los sesgos que la pandemia por el COVID-19 pudiera generar. En la Figura 1 se evidencia que los países que están en lo más alto de la tabla de TI son: Nueva Zelanda, seguido por dos nórdicos (Dinamarca y Finlandia), luego Suiza y Singapur, y cierran en la parte más baja Afganistán, Yemen, Siria, Sudán del Sur y Somalia. Al momento de hacer una correlación lineal del puntaje obtenido por estos países y su PIB per cápita (Banco Mundial, 2019), se obtuvo un resultado de 0,9442. Con esto —considerando que 1 representa una «correlación absoluta» y 0 «nada de correlación»— se ratifica la hipótesis planteada en esta investigación: a mayor integridad colectiva (menor corrupción), mayor desarrollo y bienestar social.

Figura 1. Relación entre la percepción de la corrupción y PIB per cápita (2019)

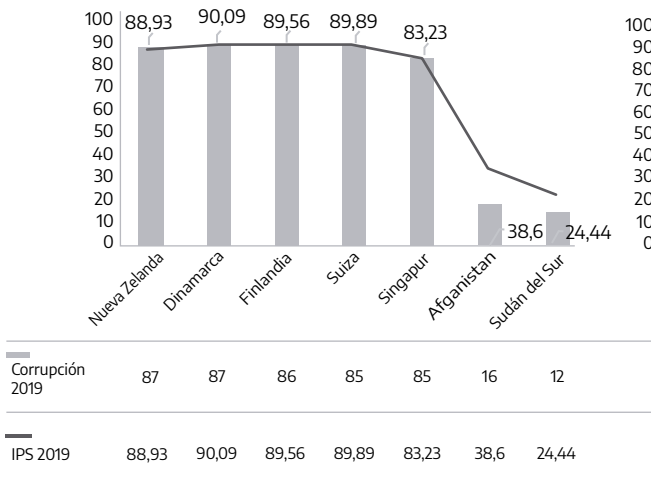


Fuente: www.transparency.org / www.data.worldbank.org

Al hacer un ejercicio similar, si se compara la percepción de la corrupción con los niveles de progreso social, medido a través del índice de progreso social (IPS), encontramos algo similar. En este caso, Yemen, Siria y Somalia no cuentan

con datos del IPS¹. El resultado de correlación es muy similar al anterior y aun más cercano a la absoluta, con un 0,9908. Si bien la relación entre el desarrollo económico y el progreso social no es lineal —debido a que en países con muy bajos ingresos, pequeñas diferencias en el PIB per cápita se asocian con grandes avances en progreso social—, también se ha evidenciado que, conforme los países tienen ingresos más altos, el progreso social puede crecer o estancarse.

Figura 2. Relación entre el IPS y el PIB per cápita (2019)



Fuente: www.transparency.org / datosmacro.expansion.com/demografia/spi

En este contexto, es relevante el poder analizar qué tienen en común los países que, año tras año, y a pesar de haber sufrido graves crisis durante gran parte del final

¹ El IPS tiene como fuente la organización Social Progress Imperative. Fue concebido por académicos de la Escuela de Negocios de Harvard y el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). En el décimo Foro Anual Skoll World —celebrado en la Universidad de Oxford en 2013—, Social Progress Imperative presentó la primera versión del índice, desarrollado en colaboración con los profesores Michael Porter (Harvard) y Scott Stern (MIT). Sus fundamentos conceptuales se basaron en el trabajo realizado por Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi para la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social, encargada por el expresidente de Francia, Nicolas Sarkozy. En general, se ha evidenciado la existencia de una relación positiva entre el PIB per cápita y el IPS.

del siglo xx (Eklund, 2010), encabezan generalmente los niveles de países menos corruptos, los más desarrollados, los más innovadores y cuanto índice global que mida los niveles de bienestar y calidad de vida (Mizrahi, 2017). Los países nórdicos desde hace décadas han venido dando pistas de por dónde debe guiarse la política socio-económica a nivel global, y para el caso de la búsqueda de la transparencia multinivel no son la excepción (Wallenberg & Persson, 2010), con factores como: «sus prácticas sociales, las instituciones a largo plazo y las experiencias históricas» (Berggren y Trägårdh, 2010, p. 10) abonando a su ampliamente exitoso modelo. Esto es ratificado por Jiménez (2018), cuando indica que

... en sociedades como las nórdicas, se observa una alta correlación entre los bajos niveles de corrupción y los altos niveles que presentan un grupo de variables entre las que destacan la confianza social generalizada (medida generalmente a través del indicador de la Encuesta Mundial de Valores que pregunta a los encuestados hasta qué punto se puede confiar en la sociedad en la que viven en la gente a la que no se conoce personalmente), la igualdad social (tanto en términos de igualdad económica como de igualdad de oportunidades) o la percepción del funcionamiento efectivo e imparcial de las instituciones de gobierno (p. 165).

Al respecto, a continuación, se hará el ejercicio de avizorar que factores en la cultura y el modelo nórdico les han permitido alcanzar dichos niveles sociales, económicos y de integridad colectiva.

1. *Confianza social*. Los países nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca e Islandia) son considerados los líderes mundiales respecto a la confianza social entre su población, lo que ha sido considerado el «oro nórdico» (Andreasson, 2017). La confianza es considerada parte importante del capital social, el cual, para Robert Putnam —uno de los investigadores más reconocidos en el campo— «debe verse como la suma de normas, confianza y redes» (Andreasson, 2017, p. 10). Asimismo, se puede definir a la confianza social como «el grado en que las personas confían en otras personas que no conocen, o como una medida de la percepción que tiene un individuo del nivel de moralidad en la sociedad en la que vive» (Andreasson, 2017, p. 11).

Es así que, el tener altos niveles de confianza social permite a los países reducir costos de transacción económica, aumenta la felicidad colectiva, incentiva la colaboración entre personas y reduce los niveles de criminalidad, dentro de la cual se puede ubicar también a la corrupción (macro y micro) (Berggren y Trägårdh, 2010; Andreasson, 2017; Kvittingen, 2017). Estos niveles de confianza dentro del modelo nórdico, que llega a más del 50 %² (Berggren y Trägårdh, 2010), se trata no solo de confianza entre ciudadanas/os, sino también en las administraciones públicas e incluso en los políticos, y esta confianza incentiva la innovación (social y productiva), el diálogo y la sensación de que compartir es bueno y benéfico para todas y todos (Sanandaji, 2016; Støstad, 2016).

2. *Educación estructural.* Los altos niveles de educación tienen, a nivel global, una alta relación con niveles bajos de corrupción. La educación promueve otros factores como la honestidad, la confianza colectiva, el crecimiento económico y el espíritu de unidad nacional necesario para tener niveles de corrupción casi imperceptibles (Uslaner y Rothstein, 2014). De esta manera, se puede llegar a predecir que los mayores niveles históricos de educación traen consigo menores niveles de percepción en el presente, lo que sugiere que lo hecho en el pasado en relación a una educación universal y estructural es vital, pero esto no le resta importancia a lo que se pueda hacer de aquí en adelante para masificarla (Uslaner y Rothstein, 2014).

Es así que la educación estructural entrelaza socialmente a grupos diversos, lo que reduce la probabilidad de caer en corrupción, fortalece el significado de la ciudadanía y los valores cívicos, la lealtad al Estado

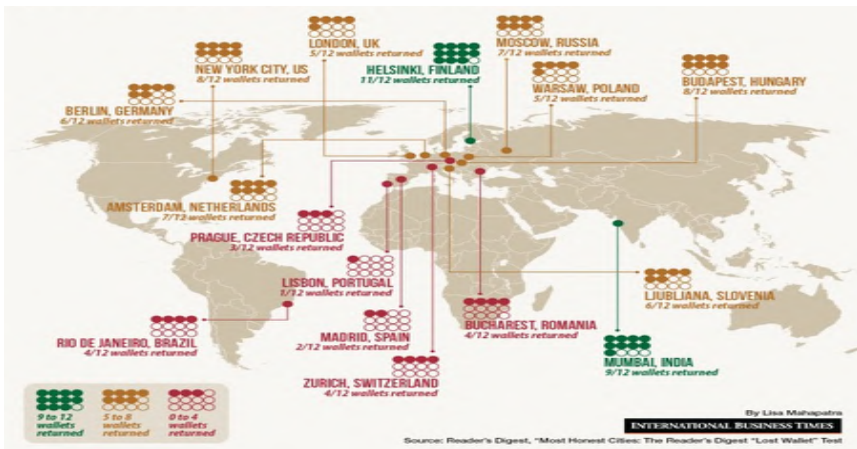
² Los países nórdicos (y los Países Bajos) sobresalen en estudios como el Estudio Mundial de Valores, la Encuesta Social Europea, la Encuesta Europea de Valores y el Eurobarómetro. Además de poner énfasis en la realización propia del individuo, estos países se caracterizan por tener un alto grado de confianza social: más del 50 % de las/os encuestadas/os afirman confiar en otras personas, incluso en las/os extrañas/os. Esta confianza social varía con un alto grado de confianza en las instituciones comunes, como el sistema de justicia, la administración pública, las instituciones del Estado, etcétera (Berggren y Trägårdh, 2010, p. 13).

y el sentido de pertenencia a este, genera un «ciclo de virtudes» que reproducen dignidad, bienestar e igualdad. Esto, a su vez, acorta las diferencias sociales y económicas de la población, lo que mejora el bienestar conjunto y tendiente de manera generalizada al desarrollo, y se generan menores niveles de corrupción (Uslaner y Rothstein, 2014).

3. *Cultura de la transparencia.* Para los países nórdicos «la cultura importa». Esto se refleja en el conocido estado de bienestar que los ha caracterizado por décadas y que ha sido forjada: «con una histórica y fuerte ética del trabajo y con instituciones sociales con base en la comunidad» (Sanandaji, 2016, p. 37). La cultura nórdica se caracteriza por un ejercicio de «autorealización» que ha sido una construcción histórica con gran presencia estatal, a partir de la construcción de una fuerte estructura social fundamentada en sus comunidades y grupos sociales (Berggren y Trägårdh, 2010). El desarrollo cultural nórdico es tal que la corrupción es inadmisibles como comportamiento social (Kliksberg, 2007; como se citó en Sime, 2008). De esta manera, si apareciera una/un corrupta/o, su esposa/o y sus hijas/os le harían la vida difícil, sus amigas/os la/o erradicarían de su círculo social y la sociedad entera la/o excluiría. La corrupción está deslegitimada por la cultura de esas sociedades. Eso no es magia. La cultura se construye, es un ejercicio permanente a través de la educación de los medios, de los modelos de referencia y de instituciones concretas (Sime, 2008).

Esta cultura nórdica se materializa, por ejemplo, en el experimento social realizado en 2013 por la revista *Reader's Digest* en dieciséis ciudades de diferentes países del mundo, conocido como la «prueba de la cartera». Este consistió en dejar un espacio público una cartera con muchas cosas, entre la cuales había un nombre y número de teléfono, fotos familiares y el equivalente a 50 dólares, para comprobar si era devuelta. Fue Helsinki (Finlandia), la única ciudad nórdica del experimento, la que se ubicó como la número uno, con once carteras devueltas de doce abandonadas (Ferratum Bank, 2017).

Figura 3. La prueba de la cartera (2013)

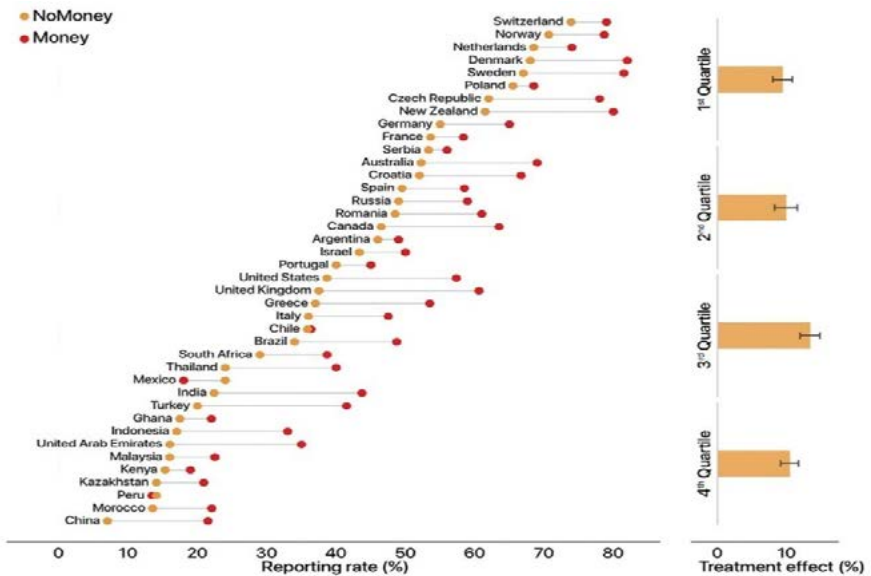


Fuente: Reader's Digest (2013)³

Un ejercicio muy similar se realizó en 2019, publicado por la revista *Science*, que consistió en ubicar 17.303 carteras en cuarenta países. Los tres países nórdicos incluidos en el ejercicio se ubicaron dentro de los cinco mejores lugares: así, se ratificaron los hallazgos de 2013 y se ubicó a la cultura nórdica como la más transparente, honrada y ética del globo (Cohn *et al.*, 2019). Los resultados pueden verse en la Figura 4.

La experiencia nórdica, si bien es un referente global, no es la única exitosa. En 2019, Nueva Zelanda ocupó el primer lugar a nivel mundial en el índice de percepción de la corrupción de TI. Este país con menos publicidad que los nórdicos, coincide con ellos en que no necesariamente tiene el PIB per cápita más elevado del mundo, pero posee una economía bastante igualitaria, con una clase media estructural, un índice de desarrollo humano entre los primeros a nivel mundial, una esperanza de vida de casi 82 años; y es después de Australia el segundo en expectativas de escolaridad, que llegan a 19,2 años (Mizrahi, 2017).

³ Más información sobre el estudio disponible en <https://www.rd.com/list/most-honest-cities-lost-wallet-test/#slideshow=slide1>

Figura 4. La prueba de la cartera de la revista *Science* (2019)

Fuente: revista *Science* (Cohn et al., 2019)

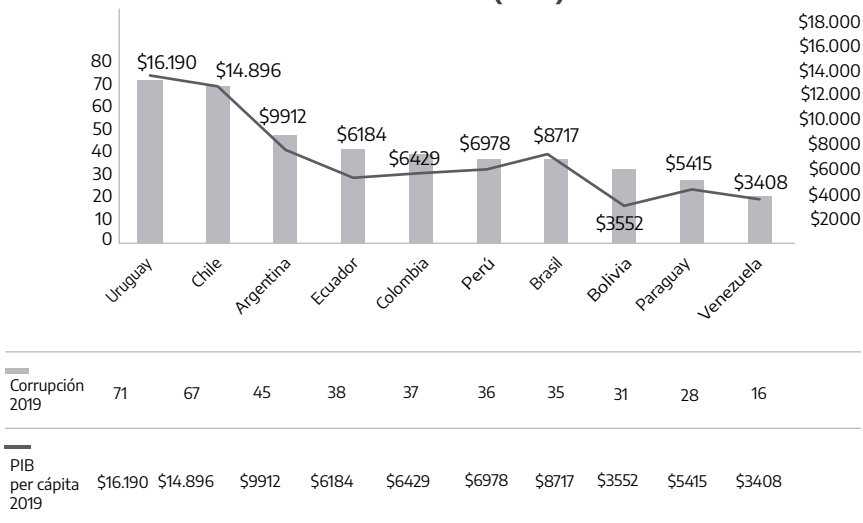
De este país de Oceanía también resalta el hecho de que fue la primera nación del mundo en introducir el sufragio universal en 1893, en 1912 fue el primer país en sancionar leyes para instaurar un sector público enteramente basado en el mérito y perfecciona constantemente los procesos para fortalecer el estado de derecho y el acceso a la información oficial y, a mediados de 2016, el Gobierno decidió comprometerse más con Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto (Mizrahi, 2017).

3.2 El panorama en la región sudamericana

De la misma manera que a nivel global, la relación de la percepción de la corrupción y el PIB per cápita en Sudamérica es directamente proporcional. La correlación entre estas dos variables para la región es de 0,9591, lo que muestra

que, al igual que en el análisis del gráfico global, el hecho de que nuestros países experimenten altos niveles de corrupción y de una exacerbada cultura de la ilegalidad, se vincula de manera directa a los niveles de mayor o menor bienestar relativo. En este caso, los países que encabezan de manera positiva el ranking de Transparencia Internacional son Uruguay, Chile y Argentina; y en ese mismo orden se encuentran respecto a su ingreso por habitante, que da muestra de lo ya indicado. Los últimos tres en la lista son Bolivia, Paraguay y Venezuela, mismo en términos de ingreso/desarrollo relativo por habitante.

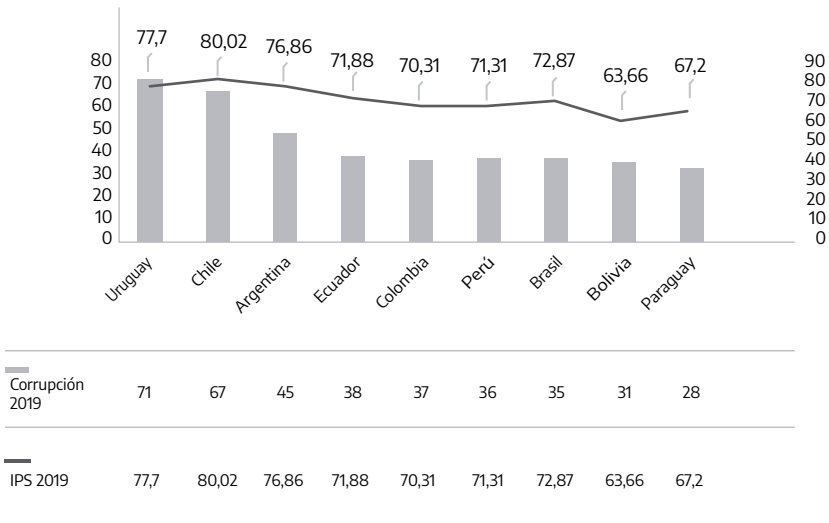
Figura 5. Relación entre la percepción de la corrupción y PIB per cápita en América del Sur (2019)



Fuente: www.transparency.org / www.data.worldbank.org

Al comparar la percepción de la corrupción y el índice de progreso social, los resultados son muy parecidos, con el hallazgo de que el coeficiente de correlación en este caso es de 0,8472. El IPS sigue siendo encabezado por los mismos tres países, con una única leve diferencia de que el primero en este caso es Chile con 80,02 puntos, seguido por Uruguay con 77,77 y Argentina con 76,86 puntos. Asimismo, a la cola siguen Bolivia y Paraguay, mientras que Venezuela no fue considerado en el análisis, ya que no cuenta con datos para el IPS.

Figura 6. Relación entre el IPS y el PIB per cápita (2019)



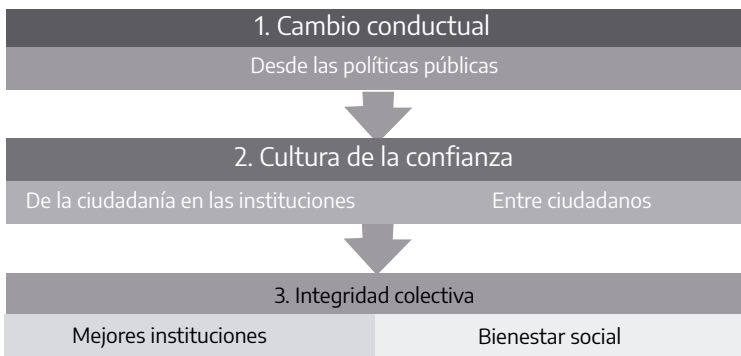
Fuente: www.transparencia.org / datosmacro.expansion.com/demografia/spi

Esta relación y clasificación de los países también se encuentra muy vinculada a factores como: el nivel de apertura de sus gobiernos, la innovación de sus administraciones públicas, la calidad de sus democracias, el índice de felicidad de sus pueblos, entre otros. Estos dan luces sobre el nivel de bienestar de sus ciudadanas/os y sobre cómo este bienestar se encuentra imbricado a su mayor o nivel grado de desarrollo de la confianza ciudadana y la cultura de la transparencia, medidas directamente relacionadas a los mayores o menores niveles de corrupción a todo nivel.

Es así que el ejercicio de análisis de los países número uno en la lucha contra la corrupción nos deja una gran lección. La cultura ciudadana y la confianza colectiva son fundamentales, tanto para mejorar los niveles de bienestar social, como para restar los de corrupción generalizada. Esta cultura y confianza dependen en gran medida del accionar estatal, que tiene el reto de generar cambios de actitud a todo nivel, desde las niñas/os de las escuelas hasta las/os servidoras/es públicos, empresarias/os y líderes de más alto nivel. Para ello, el enfoque conductual de

las políticas públicas se presenta como una herramienta que ha dado resultados en otros ámbitos, con una visión de eficiencia (de bajo costo y alto impacto), de inteligencia colectiva y que —apalancado en la filosofía de gestión pública del gobierno/Estado abierto— tiene grandes posibilidades de éxito. Y esto siempre con la conciencia de que se tratan de procesos de largo aliento con resultados más visibles en el mediano y largo plazo, pero que requieren de decisión política y recursos en el corto plazo.

Figura 7. Del cambio conductual a la integridad colectiva



Fuente: elaboración propia

4. Conclusiones y recomendaciones

La relación que existe entre la cultura de una nación y sus niveles de bienestar, es evidente. Ante esta realidad, el accionar desde los actores públicos, así como lo que pueda aportar la sociedad civil (el tercer sector), la academia y, de manera importante, los medios de comunicación (tradicionales y no tradicionales), es fundamental. Es por eso que, a continuación, se sugieren una serie de políticas públicas que podrían diseñarse, ejecutarse y evaluarse por el ecosistema de actores que conforman el gobierno/Estado abierto, que buscan generar cambios conductuales en diversos segmentos de la sociedad, con lo cual se podría fortalecer la cultura de la confianza ciudadana, y aportar así a la integridad colectiva y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

- *Implementación de un laboratorio ciudadano de políticas públicas conductuales:* existen experiencias exitosas a nivel internacional, como la Unidad de Análisis del Comportamiento en Reino Unido⁴, a la cual le han seguido otros países como Estados Unidos, Australia, Canadá, Holanda, y en la región Perú, Chile, México y Colombia. Estos le han dado preponderancia a la generación de políticas públicas en conjunto con organizaciones de la sociedad civil y la academia, basados en el enfoque conductual. A esto se le suma el apoyo que instituciones internacionales –como la Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (UE), entre otros (Afif, 2017)– están brindando a este tipo de iniciativas. Específicamente, esta iniciativa cuenta con la ventaja de que permitirá la generación de políticas públicas basadas en evidencia, con un testeo o pilotaje previo, de manera tal de permitir el gasto eficiente de los recursos públicos.

- *Acciones en el sistema educativo:* se trata de acciones que se deberán implementar en todos los niveles de educación (inicial, general básica y bachillerato). Se debería generar una estrategia para llevar a cabo actividades pedagógicas en instituciones y centros educativos que permitan crear espacios de debate, acercar a todos los actores educativos a la transparencia, la integridad pública y la lucha contra la corrupción. Es así que con esta política pública se trataría, adicionalmente, de plantear la cocreación de una «caja de herramientas» que cuente con recursos educativos abiertos e innovadores, basados en el enfoque conductual (comportamiento o behaviorismo).

- *Campañas educacionales a la ciudadanía:* el enfoque conductual de la política pública se apalanca de manera importante en acciones comunicacionales. Es por esto que las campañas en este sentido serán fundamentales y, para que su implementación sea exitosa, se deberá contar precisamente con su definición de forma articulada con los actores que han sido propuestos en todo el proceso, y no solo

⁴ Información sobre la Unidad de Análisis del Comportamiento en Reino Unido disponible en <https://www.bi.team/>

en su definición y ejecución, sino en el seguimiento y evaluación de las mismas, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de este tipo de instrumentos y herramientas. Para alcanzar con éxito esta política pública, se deberá contar con una fuerte presencia en medios tradicionales y no tradicionales de comunicación, redes sociales y todos los espacios sociales posibles, no solo a nivel central, sino, y de manera importante, con los medios de comunicación local, que son los que tienen contacto directo con la ciudadanía.

- *Propuestas de normativa secundaria para los diferentes niveles de gobierno (central y subnacional):* se deben generar herramientas normativas a partir de las leyes orgánicas que regulan los temas de transparencia, acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción. El objetivo de esta propuesta es poder reglamentar aquellas acciones que se consideren como parte de las políticas públicas con enfoque conductual, con miras a lograr la integridad colectiva. La iniciativa deberá ser trabajada, igual que las anteriores, bajo la cocreación, coejecución y coevaluación de todos los actores que deseen formar parte, cuyo objetivo sea el alcanzar integridad colectiva como un medio para alcanzar el bienestar individual y colectivo.

Referencias bibliográficas

- Afif, Z. (14 de noviembre de 2017). ¿Para qué se necesitan las Unidades de Economía del Comportamiento? *Banco Mundial Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/para-qu-se-necesitan-las-unidades-de-econom-del-comportamiento>
- Andreasson, U. (2017). *Trust – The nordic gold*. Nordic Council of Ministers.
- Banco Mundial (2019). *GDP per capita (current US\$)*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>
- Berggren, H. y Trägårdh, L. (2010). La confianza social y el individualismo radical en Global Utmaning y Swedish Institute Utmaning, *A la manera nórdica*.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. xxv Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Cartagena de Indias, Colombia.
- Cohn, A., Maréchal, M., Tannenbaum, D. & Zünd, C. (2019). *Civic honesty around the globe*. <https://science.sciencemag.org/content/365/6448/70>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos. CIDH-OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Corrado, M., Baronio, A. y Vianco, A. (2018). Gobierno abierto: definiciones y alcances. *Revista Fundamentos*, (12), 180-208.
- Eklund, K. (2010). El capitalismo nórdico: lecciones aprendidas. En Global Utmaning y Swedish Institute Utmaning, *A la manera nórdica* (pp. 4-9).
- Ferratum Bank (2017). Los valores nórdicos y por qué la confianza lo es todo. <https://www.ferratumbank.com/es/valores-nordicos-confianza.html>
- Gobierno Abierto Ecuador. (2020). Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022.
- Governa América Latina (2013). *El Gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Cyan, Proyectos Editoriales S.A.
- Güemes, C. (2017). ¿Nudge en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (68), 43-74.
- Jiménez, F. (2018). La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva. *Gobernabilidad Ciudadana*, 157-174.
- Kvittingen, I. (10 de abril de 2017). Why do the nordics trust one another? *Science or Way*. <https://sciencenorway.no/forskningno-norway-social-relations/why-do-the-nordics-trust-one-another/1444626>
- Mizrahi, D. (29 de enero de 2017). Cómo funcionan las cosas en el país menos corrupto del mundo. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/01/29/como-funcionan-las-cosas-en-el-pais-menos-corrupto-del-mundo/>
- Mizrahi, D. (25 de enero de 2017). El ranking de los países más y menos corruptos del mundo. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/01/25/el-ranking-de-los-paises-mas-y-menos-corruptos-del-mundo/>

- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (2017). Introducción. En CEPAL, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. OCDE.
- Resolución 1 de 2018 [Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. Corrupción y Derechos Humanos. 2 de marzo de 2018. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>
- Sanandaji, N. (2016). *El poco excepcional modelo escandinavo. Cultura, mercado y el fracaso de la tercera vía*. Unión Editorial.
- Sime, L. (18 de diciembre de 2008). Ética, cultura y corrupción en países nórdicos. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/luissime/2008/12/18/etica-cultura-y-corrupcion-en-paises-nordicos/>
- Støstad, J. E. (2016). *El modelo nórdico para dummies*. SAMAK.
- Tetaz, M. (2014). *Psychonomics. La economía está en tu mente*. Ediciones B.
- Thaler, R. y Sunstein, C. (2018). *Un pequeño empujón*. Taurus.
- Transparencia Internacional. (2021). *Corruption perceptions index 2020*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Ética conductual*.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Integridad pública y ética*.
- Uslaner, E. & Rothstein, B. (2014). *The historical roots of corruption: state building, economic inequality, and mass education*. Department of Government and Politics. University of Maryland. <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/05/historicalrootscorruption-september-2014.pdf>
- Villoria, M. (2007). *Ética postconvencional e instituciones en el servicio público*. Reis, 109-140.
- Wallenberg, J. y Persson, K. (2010). Valores compartidos para una nueva realidad: a la manera nórdica. En Global Utmaning y Swedish Institute Utmaning, *A la manera nórdica*.

Cómo citar este artículo

Moncayo Vives, G. (2021). Integridad colectiva y bienestar: hacia una política pública con enfoque conductual en el marco del Estado abierto. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(3), abril-julio, 45-68.