

AÑO 2, NÚMERO 3 · JULIO - DICIEMBRE 2018

REVISTA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN JURÍDICA

ISSN: 2448-8739

DOSSIER ESPECIAL

Gobierno abierto
para crear un nuevo Servicio público

EDITORES INVITADOS:

Dr. Ricardo Uvalle Berrones
Dr. Rafael Valenzuela Mendoza



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

Ricardo Duarte Jáquez
Rector

David Ramírez Perea
Secretario General

Manuel Loera de la Rosa
Secretario Académico

Juan Ignacio Camargo Nassar
Director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración

Ramón Chavira
Director General de Difusión Cultural y Divulgación Científica

REVISTA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN JURÍDICA

EDITORES

Javier Ignacio Camargo Nassar
Wendolyne Nava González

EDITORES INVITADOS

Rafael Enrique Valenzuela
Ricardo Uvalle Berrones

COMITÉ EDITORIAL

Hugo Camarillo Hinojoza
Gisselle De la Cruz Hermida
Joaho Bogart Acosta López
Rafael Enrique Valenzuela Mendoza
Alma Guadalupe Melgarito Rocha
Gerardo González Rentería

COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR

Diego Barría Traverso (Universidad Santiago de Chile)
Rubén Omar Carrizo (Universidad Nacional de Catamarca, Argentina)
Sergio Díaz Rendón (Universidad Autónoma de Coahuila)
Rosangela Murcio (Universidad Nacional Autónoma de México)

GESTOR EDITORIAL

Jorge Antonio Breceda Pérez

Revista Especializada en Investigación Jurídica

Año 2-Número 3- julio-diciembre 2018

Es una publicación semestral arbitrada por pares y editada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, a través del Centro de Investigaciones Jurídicas, con recursos propios. Av. Universidad y H. Colegio Militar (zona Chamizal) s/n, CP. 32300, Ciudad Juárez, Chihuahua, México, Tel. (656) 6883800, extensión 3656.

Página web: <http://reij.uacj.mx>

Correo electrónico: reij@uacj.mx.

Editor responsable: Dr. Javier Ignacio Camargo Nassar. Reserva de uso exclusivo No. 04-2017- 040309333500-203, ISSN 2448-8739, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: La Dirección General de Difusión Cultural y Divulgación Científica, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Tel. (656) 6881824, ext. 1974. Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus autores. Se autoriza la reproducción total de los contenidos e imágenes, siempre y cuando se cite la fuente.

AÑO 2, NÚMERO 3, 2018 · JULIO - DICIEMBRE 2018

REVISTA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN JURÍDICA

ISSN: 2448-8739

Dossier especial

Gobierno abierto para crear un Nuevo Servicio Público

•

Ricardo Uvalle Berrones

Rafael E. Valenzuela Mendoza

Editores invitados

Revista Especializada en Investigación Jurídica

Publicación del Centro de Investigaciones Jurídicas

...

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

CONTENIDO

Presentación

RICARDO UVALLE BERRONES
Y RAFAEL E. VALENZUELA
MENDOZA

6

De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto

QUIM BRUGUÉ-TORRUELLA

8

Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea

RICARDO UVALLE BERRONES

33

Una visión comprensiva del gobierno abierto como ecosistema: analizando los principales componentes y su articulación

GABRIELA QUINTANILLA
Y J. RAMÓN GIL-GARCÍA

68

Ciudadanía digital para practicar un gobierno abierto: análisis del uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en un ambiente universitario

KARLA PAOLA MARTÍNEZ
RÁMILA • ALBERTO RAMÍREZ
MARTINELL

93

RESEÑAS

**Alejandro González. 2017.
Gobierno abierto. Cuader-
no de transparencia Núm.
24. Ciudad de México: Ins-
tituto Nacional de Transpa-
rencia, Acceso a la Informa-
ción y Protección de Datos
Personales (INAI)**

JOEL SALAS SUAREZ

115

**Alejandra Naser, Álvaro
Ramírez-Alujas, Daniela
Rosales (editores). 2017.
*Desde el gobierno abierto al
Estado abierto en América
Latina y el Caribe. Libros
de la CEPAL, Núm. 144 (LC.
PUB.2017/9-P). Santiago de
Chile: Comisión Económica
para América Latina y el
Caribe (CEPAL)***

SOFÍA CONRERO

121

PRESENTACIÓN

Los problemas jurídicos, políticos y sociales manifestados en el proceso de creación, diseño, implementación y evaluación de iniciativas y ejercicios de gobierno abierto en México y en Iberoamérica, reflejan el tamaño de los retos que tienen sociedad civil, academia y gobiernos, junto con sus administraciones públicas, para emprender estudios, análisis e investigaciones que sugieran las estrategias, planes y acciones a seguir para materializar los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración que definen el gobierno abierto.

El número tres de la *Revista Especializada en Investigación Jurídica* de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, se propone establecer varios retos, no solo en los cuatro artículos que contiene este número, sino también en las dos reseñas de textos que son referencia más reciente en el tema. Tales retos perfilan una agenda de investigación en gobierno abierto.

Quim Brugué identifica el primer reto: construir una mirada del gobierno abierto desde la administración pública deliberativa. Sugiere que la visión del gobierno abierto desde la administración pública es distinta a la que se tiene en sociedad civil. A la administración pública corresponde emprender normas, procedimientos y estrategias inteligentes para dar respuesta a las demandas ciudadanas e institucionalizar el conflicto como elemento natural en una arena política, que por su naturaleza es deliberativa y característica de la relación entre gobierno y sociedad civil. Por otra parte, la sociedad civil requiere conocimiento de los problemas y compartirlos con los decisores y liderazgos de la anhelada apertura de los gobiernos. Traducir el discurso del gobierno abierto en acciones específicas, implicará consolidar una administración pública deliberativa, con mecanismos precisos de participación ciudadana.

El siguiente gran reto lo perfila Ricardo Uvalle, al enfocarse en la creación, desarrollo y transferencia de capacidades para implementar el gobierno abierto. Afirma Ricardo Uvalle que no solo se trata de tecnologías digitales o ingenio cibernético, sino de procesos de gobernanza colaborativa que son detonados mediante el empoderamiento de la información pública por los ciudadanos. Entre sus conclusiones destaca que el punto cardinal del gobierno abierto es contribuir a la calidad de la democracia.

El tercer gran reto lo perfilan Gabriela Quintanilla y J. Ramón Gil García, que consiste en establecer una visión comprensiva del gobierno abierto, destacando el rol que tiene la confianza en la formación de un ecosistema social y colaborativo que articula los componentes de transparencia, participación y colaboración como engranes que mueven a los actores hacia la apertura de datos, a establecer arreglos de gobernanza colaborativa mediante el compromiso de generar información pública útil a la sociedad.

El cuarto gran reto lo enmarcan Karla Paola Martínez Rámila y Alberto Ramírez Martinell, quienes sugieren que la práctica del gobierno abierto se fortalece bajo el concepto de ciudadanía digital. La investigación realizada en ambientes universitarios indica que los saberes digitales forman parte de una sociedad más abierta y si logramos acercar la pedagogía de una ciudadanía digital a las generaciones aún en proceso formativo, tendrán más probabilidades de lo-

gar la sostenibilidad en el corto y mediano plazo de permear los valores y principios de gobierno abierto.

Destacamos las reseñas que contiene este número. La primera escrita por Joel Salas, en la que describe un texto, que apunta, es un texto pedagógico para conocer de manera sencilla qué es gobierno abierto y qué no es, además de mostrar ejemplos concretos que clarifican el concepto central de la obra reseñada y del presente dossier. La segunda reseña corresponde a Sofía Conrero, quien relata con claridad sobrada uno de los textos más recientes en el tema, cuyo eje central radica en la tesis de avanzar hacia un Estado abierto, donde los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración permeen en los poderes legislativo y judicial, no solo en la esfera del ejecutivo.

Los editores agradecemos la disposición, el tiempo y la rigurosidad de los dictámenes emitidos por las y los colegas que fungieron como árbitros, de quienes solo expresamos las Casas de Estudio a la que pertenecen: Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Madrid, El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de Sonora. Las recomendaciones emitidas mediante el proceso de arbitraje bajo sistema de doble ciego, fortalecieron la calidad del trabajo de cada uno de los autores aceptados en el presente número.

DE LA EFICIENCIA

BUROCRÁTICA A LA INTELIGENCIA DELIBERATIVA PARA UN GOBIERNO ABIERTO

FROM BUREAUCRATIC EFFICIENCY TO DELIBERATIVE INTELLIGENCE FOR OPEN GOVERNMENT

QUIM BRUGUÉ-TORRUELLA¹

SUMARIO: I. Introducción. II. Participación y gestión: dos caras de la misma moneda. III. Modelos organizativos: ¿de dónde venimos, a dónde vamos? IV. Hablar y pensar: condiciones para una administración inteligente. V. Conclusiones: paciencia y convicción. VI. Referencias.

Resumen

Han sido muchos los debates que, tanto desde la lógica gerencial como desde las apuestas por la participación ciudadana, han influido durante los últimos decenios en el funcionamiento de nuestras instituciones político-administrativas. En este artículo se presenta una revisión somera de estos debates, al tiempo que se defiende la necesidad de complementar los aspectos más estrictamente administrativos con los democráticos. De esta manera, usamos el término “gobierno abierto” para referirnos a una forma de operar de las instituciones públicas donde se diluyen las fronteras y donde las relaciones y los diálogos —en sus múltiples niveles— favorecen la capacidad de construir respuestas inteligentes a los retos de unas sociedades crecientemente complejas. Según nuestra hipótesis, por lo tanto, el gobierno abierto no es solamente una mejora administrativa, sino un paso hacia la democratización de las políticas públicas.

¹ Profesor Catedrático del área de Ciencia Política en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Girona, Catalunya. Doctor en Ciencia Política y de la Administración Pública por la Universidad Autónoma de Barcelona. Presidente (2015-2017) de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). ORCID: 0000-0002-4284-2236.

Palabras claves: gestión pública, gobierno abierto, democracia.

Abstract

There have been many debates that, both from the managerial logic and from the citizen participation approach, have influenced during the last decades in the operation of our political-administrative institutions. This article presents a brief review of these debates, while defending the need to complement the more strictly administrative aspects with the democratic ones. In this way, we use the term “open government” to refer to a way of operating public institutions where borders are diluted and where relations and dialogues — at their multiple levels— favor the ability to construct intelligent responses to the challenges of increasingly complex societies. According to our hypotheses, therefore, open government is not just an administrative improvement but also a step forward public policy democratization.

Keywords: public management, open government, democracy.

Introducción

En los últimos veinte años han proliferado las experiencias de participación ciudadana, transversalidad o gobierno multinivel, incorporando novedades vinculadas al acceso a la información y a la transparencia. Actualmente se usa el término *gobierno abierto* para englobar un amplio conjunto de iniciativas, que están destinadas a transformar nuestras instituciones de gobierno. Con instrumentos diversos, han sido muchas las administraciones, especialmente locales, que han intentado involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de sus políticas públicas, pero con resultados diversos (Brugué, 2009). Las administraciones públicas a menudo se han limitado a usar metodologías o a seguir *modas* participativas, aunque detrás de estas razones suele haber una intuición, más o menos consciente, sobre la necesidad de *mirar* los asuntos públicos desde múltiples ópticas para, de este modo, incorporar toda su complejidad.

El esfuerzo realizado ha sido notable, pero surgen dudas en cuanto a la relevancia de sus impactos en las propias políticas públicas y, en consecuencia, sobre el desarrollo y el bienestar de las comunidades donde intervienen las administraciones públicas. Es decir, frente a las virtudes intrínsecas de la participación ciudadana, emergen serias controversias relativas a su utilidad efectiva. Es necesario dar un salto cualitativo que permita superar la retórica y mostrar los resultados concretos de su práctica.

El éxito de este salto depende de muchos factores. Existe uno que destaca y que ha sido poco atendido por los defensores y los promotores de las experiencias participativas. Se trata de los cambios dentro del pro-

pio modelo organizativo de la administración pública que impulsan los procesos de participación, la cual, para ser efectiva, requiere cambios en el interior de la propia administración. En las siguientes páginas se aborda este asunto argumentando la necesidad de conectar dos temas enfrentados entre sí: la participación y la gestión pública. Primero ofreceremos una mirada panorámica de los modelos organizativos y, a continuación, propondremos el modelo deliberativo, una administración con capacidad para dar cabida a los cambios *internos* que reclama la orientación *externa* hacia la ciudadanía.

Participación y gestión: dos caras de la misma moneda

La participación mirando hacia fuera

Las experiencias de participación han partido de reconocer la creciente complejidad y diversidad de los problemas en manos de los responsables públicos. Estos, promoviendo la incorporación de los ciudadanos en sus decisiones y actuaciones, estarían, en realidad, reconociendo sus limitaciones frente a la creciente dificultad del mundo donde han de intervenir. La participación supone reconocer los propios límites, la incapacidad de abordar en solitario asuntos que desbordan nuestras posibilidades.

De este modo, la participación se ha impulsado con la mirada puesta en el exterior de la administración, observando la

creciente complejidad de la realidad sobre la que se deberían desplegarse las políticas públicas. Los procesos participativos reconocen los cambios y las incertidumbres de este exterior, en consecuencia, pretenden articular los mecanismos adecuados para captar toda su complejidad para, de esta manera, incorporarla al proceso decisorio y a las actuaciones públicas. La participación serviría a la administración para *captar* las demandas diversas y sofisticadas de una sociedad, a su vez, cada día más diversa y sofisticada.

Lejos de las viejas simplicidades y certidumbres, apostar por la participación implica reconocer la necesidad de abrirse al exterior para poder entender los retos y las expectativas de la comunidad para la que trabaja. Los procesos de participación vinculados al proceso legislativo serían un buen ejemplo de lo que estamos abordando en este artículo. En un contexto estable y conocido, la elaboración legislativa era el monopolio de unos cuantos expertos. Unos pocos especialistas en el ámbito sustantivo objeto de la regulación y otros más expertos en técnica legislativa eran suficientes para redactar unos textos que se convertían en vinculantes para todos. Hoy esta aproximación parece insuficiente, puesto que los objetos de nuestras legislaciones cada vez presentan más aristas y, consecuentemente, necesitan ser abordados desde puntos de vista diferentes. De forma parecida, en una sociedad más sofisticada

da y con una ciudadanía más madura, las decisiones que nos vinculan a todos no se pueden imponer, sino que precisan complejidades, diálogos y acuerdos. Así pues, la elaboración legislativa exige, para ser suficientemente rica y efectiva, ampliar los puntos de referencia *exteriores*: abrirse y mirar hacia fuera para adquirir conocimientos complementarios y construir complicidades y soportes (Brugué, 2009).

La participación mirando hacia dentro

La participación hacia fuera sirve para identificar demandas complejas, pero, una vez estas han sido incorporadas, debemos ocuparnos de qué respuesta reciben. Las administraciones públicas han mirado al exterior para encontrar problemas cada vez más complejos, pero ¿qué hacen ahora con estos problemas? Para responder a esta pregunta hemos de dirigir la mirada hacia el interior de la organización y valorar su capacidad de respuesta a los problemas complejos con resoluciones también complejas.

La participación se convierte, así, en una fuerte presión para la transformación de las organizaciones públicas; es decir, la participación no solo hace emerger determinadas definiciones de los problemas, sino que al hacerlo incorporando a la ciudadanía también genera expectativas. De esta manera, la administración se encuentra con la doble necesidad de articular respuestas a la altura de las demandas y,

al mismo tiempo, no convertir sus dificultades administrativas en generadoras de frustración y malestar entre la ciudadanía (Wamsley y Wolf, 1996).

Las administraciones suelen estar poco preparadas para estas presiones y estos retos, ya que han sido diseñadas para operar desde la seguridad y la simplicidad, pero encuentran muchas dificultades operativas cuando salen de sus rígidos esquemas de trabajo. Cuando se atreven con experiencias de participación ciudadana, suele aparecer una fuerte asimetría entre la capacidad de la ciudadanía para incorporar demandas complejas y la incapacidad de la administración para ofrecer otra cosa que no sean respuestas simples. Es una asimetría *irresistible*, pues no solo muestra la incapacidad de las soluciones administrativas, sino que, además, genera frustración entre la ciudadanía (Hay, 2007; Todorov, 2012).

El caso de la gestión hídrica es un buen ejemplo de lo que estamos exponiendo. Un proceso potente de debate y participación puede resultar muy positivo, aunque sus resultados suelen comprometer la capacidad de respuesta de la propia administración. En el año 2008, Catalunya (España) padeció una intensa sequía que situó la política hídrica en la agenda política y mediática y que, simultáneamente, mostró la extrema complejidad y las abundantes contradicciones que genera la gestión del agua.

En este contexto, se pudo observar cómo en la política hídrica se contraponen intereses —todos ellos legítimos— de actores tan diversos como los agricultores, los industriales, los grupos ambientalistas o las asociaciones de vecinos. También pudo apreciarse —y esto es lo que ahora queremos subrayar—, cómo la lógica de cada sector se trasladaba a la administración y generaba contradicciones entre sus diferentes departamentos. Así, a la hora de concretar una política hídrica, no fue nada fácil alcanzar acuerdos entre los departamentos de energía, medioambiente, política territorial, industria o agricultura. El conflicto hídrico se nos presenta como un paradigma de las dificultades que comporta, no solo para gestionar eficientemente sino, sobre todo, articular una política pública eficaz, una respuesta suficientemente rica e inteligente. El problema no es ni la eficiencia de nuestras instituciones ni la capacidad de nuestros profesionales. El problema es la política hídrica entendida como la suma incoherente de lo que hacen los unos y los otros (Pares, *et al.*, 2014; Brugué, 2014).

La participación, de este modo, parte de una mirada hacia fuera (proceso de participación con los actores sociales y económicos), pero se convierte en la exigencia de una mirada hacia dentro (coherencia entre departamentos). No podemos, en otros términos, generar demandas complejas sin desarrollar en paralelo las capacidades

para darles respuesta. Participación y gestión son, pues, las dos caras de una misma moneda. Hasta ahora la reflexión en torno a la participación ciudadana ha sido muy ajena a los modelos organizativos y a los estilos de gestión, incluso a veces se ha mostrado un cierto antagonismo entre los “participativos” y los “gerencialistas”. Sin embargo, son dos mundos que deberíamos ver como complementarios; dos mundos que no pueden darse la espalda el uno al otro. Con el objetivo de trabajar la participación hacia dentro, enseguida se introduce el debate sobre modelos organizativos y, en el marco de este debate, se proponen las opciones más adecuadas para ir recuperando la simetría entre las demandas externas y las respuestas internas.

Modelos organizativos: ¿de dónde venimos, a dónde vamos?

En este apartado no se pretende ofrecer al lector una panorámica completa ni sobre los modelos de administración pública, ni de los actuales debates en torno a su eventual modernización. Nos limitaremos a ofrecer unos rápidos esbozos panorámicos acerca de los orígenes, la situación actual y las trayectorias de cambio que han experimentado nuestras organizaciones.

El punto de partida: la burocracia weberiana
Los genes de la administración pública que hoy conocemos —y de la mayoría de los que trabajamos en ella— son *weberianos*.

No se trata únicamente de que las instituciones muestren una forma y una imagen weberiana sino de que, más importante, el weberianismo es su espíritu, su mentalidad, su forma de entender lo que deben hacer y de comprender las razones de su propia existencia. Así pues, definir el modelo burocrático que nos proponía Max Weber equivale a definir la esencia constitutiva de nuestras administraciones.

Una administración que, en su versión idealizada, estaba concebida para satisfacer dos objetivos. Se pretendía, en primer lugar, maximizar la eficiencia de la actuación administrativa y, en segundo, garantizar la equidad en el trato a la ciudadanía. Ambos objetivos son sensatos y loables, de manera que podemos situar el *ideal burocrático* lejos de las percepciones intensamente negativas que hoy acompañan su simple mención.

Para alcanzar el primer objetivo, la burocracia recurre a la racionalidad. El argumento es simple: para realizar cualquier tarea de la mejor forma posible (es decir, para maximizar la eficiencia), deberíamos preguntar a los expertos y, una vez atendidas sus recomendaciones, convertirlas en un procedimiento administrativo. Al transformar los dictados de la razón en normas se logra, no solo maximizar la eficiencia, sino también imponerla, hacerla obligatoria. A la organización burocrática no le queda más remedio que actuar eficientemente. La norma racional

no permite la ineficiencia, pues conduce las acciones y obliga a trabajar de la forma (racionalmente) prevista. El procedimiento administrativo ha sido para la administración pública lo que la cadena de montaje representó para la producción industrial.

El segundo objetivo, las garantías de equidad, se alcanza gracias a la impersonalidad del modelo weberiano. La propuesta burocrática no puede ser más sencilla: para garantizar que todos seremos tratados de la misma manera, nada mejor que eliminar nuestras referencias personales y convertirnos en los números de un frío expediente administrativo. Sin conocer ni el rostro ni los apellidos de sus usuarios, la frialdad administrativa se convierte en la palanca hacia la igualdad —quizá también hacia la indiferencia— en el trato a los ciudadanos.

Así pues, a unos objetivos loables de eficiencia e igualdad, los acompañan unos instrumentos sensatos de racionalidad e impersonalización. La burocracia, por lo tanto, no sería la encarnación del mal; como muchos parecen creer. No debemos pues entenderla como un modelo organizativo innatamente perverso, aunque sí deberíamos reconocer que sus objetivos loables y sus instrumentos sensatos sirven para algunas cosas, mientras que se convierten en trabas para alcanzar otras. La racionalidad y la impersonalidad burocrática son impecables para hacer siempre

lo mismo, pero se encuentra con fuertes dificultades cuando se le exige cierta flexibilidad. En entornos previsibles y estables, la burocracia se encuentra muy cómoda; mientras que en contextos de incertidumbre y volatilidad —como los actuales—, se siente invadida por el desconcierto (Weber, 1993).

La burocracia weberiana, en definitiva, es un modelo organizativo que hace bien las cosas que le mandan, pero no es capaz de reflexionar sobre su propia actividad. Es una maquinaria sin cerebro, incapaz de decidir. Se encuentra absorta por la repetición de sus movimientos y concentrada en ejecutar los dictados de una razón lejana. Esta maquinaria descerebrada convierte a la administración burocrática en un espacio irresponsable y silencioso. Sin capacidad de pensar, la administración no asume los resultados de sus actuaciones, pero tampoco dispone de la capacidad para hablar y para relacionarse. Organizaciones que no están dotadas de habilidades comunicativas y que, por lo tanto, son incapaces de reflexionar y de generar inteligencia (Brugué, 2009).

La administración burocrática se configura como un modelo donde cada parte se dedica a lo suyo. Y no solo esto, sino que además no se mete en los asuntos de los demás. Ni permite que se metan en los suyos. La burocracia institucionaliza la especialización y la segmentación o, lo que es lo mismo, se convierte en la genuina or-

ganización de la desconfianza (Miller y Bo-rell, 1991; Luhmann, 1996; Güemes, 2016). Cada uno a lo suyo, cada uno encerrado en su espacio y cada uno sospechando de quien pudiera acercársele. Cada uno sabe de lo suyo (dispone del dictado experto correspondiente) y, por lo tanto, ¿para qué hablar con nadie, para qué permitir que nadie se entrometa en asuntos que no son los suyos?

Una organización tan desconfiada como la burocrática ofrece algunas ventajas muy destacables y, sobre todo, muy valoradas en determinados ámbitos y momentos. La seguridad, la previsibilidad y la igualdad son algunos de sus activos, mientras que —en la otra cara de la moneda— estos mismos factores se convierten en simplicidad, homogeneidad y rigidez. La burocracia, de este modo, nos *asegura* y *garantiza* que accederemos, por ejemplo, a unos servicios educativos, sanitarios o económicos y, además, que estos servicios serán iguales para todos y no variarán en el tiempo. Una situación muy confortable, aunque incompatible con un mundo en constante movimiento como el actual. Hoy, la confortable seguridad y las garantías de igualdad se transforman en rigidez y falta de sensibilidad ante la diversidad y la complejidad. No se trata únicamente del mismo servicio para todos (que también), sino de cómo respondemos a demandas de ciudadanos más sofisticados, volátiles y diversos.

Este es un argumento ampliamente aceptado, como se observa en la aceptación que despiertan términos como los de flexibilidad o integralidad. Sabemos lo que nos gustaría alcanzar y sabemos que se trata de una organización diferente a la burocrática, aunque a menudo parece que para alcanzarlo no estamos dispuestos a reconocer que el reverso de la adaptabilidad y la flexibilidad es la incertidumbre y el riesgo. Incluso cierto grado de caos y desorden. No queremos la burocracia, pero echamos en falta sus seguridades. Acusamos a la burocracia de rígida, pero nos da miedo que la flexibilidad sea arbitraria. Nos burlamos de las garantías y los procesos burocráticos, pero parecemos incapaces de conciliar un sueño apacible sin ellos. En definitiva, criticamos ácidamente a la burocracia, pero no acabamos de atrevernos con sus alternativas (Du Gay, 2000; Fox y Miller, 1995; O'Leary, Van Slyke y Kim, 2010).

Estas alternativas, han ido apareciendo y haciendo su fortuna en el mundo de la gestión pública. Su datación y sus contenidos han sido muy variables, pero podemos simplificar dos grandes alternativas a la burocracia weberiana. En primer lugar, la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), que se impuso con fuerza en los años ochenta y que, a pesar de la intensidad con la que ha argumentado su afán modernizador, son muchos los autores que la consideran una forma de *neoburocracia* (Ritzer, 1998).

La NGP, desde nuestra óptica, mejora la burocracia, pero no la transforma. En segundo lugar, nos referiremos a la Administración Pública Deliberativa (en adelante APD), un nuevo discurso que aparece ya entrados los años noventa y que pretende, ahora sí, una auténtica transformación. No una simple mejora, sino un cambio a fondo; aunque al pasar de la teoría a la práctica, la APD encuentra abundantes dificultades. Vamos a referirnos brevemente a estas dos alternativas organizativas en los siguientes apartados.

La Nueva Gestión Pública: una transformación de superficie

La NGP se concentra, como hizo Max Weber en su momento, en la eficiencia instrumental. De hecho, parte de atacar con crudeza la ineficiencia burocrática y de postularse como la mejor forma de hacer las cosas. Esta es la razón por la cual hemos calificado la NGP como una *transformación de superficie*.

Desde la preocupación instrumental se han planteado procesos modernizadores diversos: la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1994), el paradigma post-burocrático (Barzelay, 1992) o, usando la terminología por la que hemos optado, la nueva gestión pública (Hood, 1994). Cada una de estas etiquetas representa una descripción y una interpretación de la modernización administrativa; al tiempo que incorpora una estrategia discursiva, un

mensaje que condiciona la forma de entender y de pensar la realidad administrativa.

Esta estrategia discursiva ha convertido la modernización administrativa en una *ideología*; en un conjunto de valores y de prácticas que asumen que a través de una mejora en la gestión seremos capaces de resolver los problemas socioeconómicos de fondo. La llamada modernización administrativa se convierte así en una ideología que concede —usando los términos de Clarke y Newman (1997)— una especie de “rol apocalíptico” a la gestión: mejorar la gestión es básico, ya que sus efectos se multiplicarán y alcanzarán otros ámbitos sustantivos.

La modernización gerencial se articula a través de un discurso simple, basado en blancos y negros, en la oposición entre un pasado indeseable y un futuro lleno de esperanzas. Un argumento que critica a la administración burocrática y que ofrece una alternativa feliz, pero que en ningún caso justifica ni las críticas, ni las alternativas, ni las estrategias para alcanzarlas. Las propias palabras —peyorativas o esperanzadas—, se convierten en el argumento. Es evidente que esta forma de argumentar padece de un exceso de simplificación, a la vez que confunde permanentemente la descripción y la prescripción, lo que es y lo que nos gustaría que fuera. Pero también es cierto que la propia simplificación puede convertirse en una *decisión sin titubeos*, mientras que la debilidad de las justifica-

ciones puede convertirse en *mensajes claros y fáciles de transmitir*.

¿Cuáles son los principales contenidos de la modernización que propugna la NGP? Para responder a estas interrogantes lo que debemos hacer es ordenar y dotar de cierta coherencia a la multitud de términos y conceptos que conforman el vocabulario de la modernización gerencialista. Cuando nos referimos a la NGP aparecen empleados motivados y polivalentes, planes integrales, programas de calidad, contratos programa, clientes satisfechos, gerentes, indicadores de resultados, gestiones por objetivos y mil cosas más; todas seductoras y prometedoras. Una manera de abordar esta proliferación de novedades consiste en agruparlas bajo dos grandes etiquetas, las dos columnas que soportan el peso de la NGP.

En primer lugar, *una administración de machotes*. Con esta etiqueta, extraída de nuevo del trabajo de Clarke y Newman (1997), agrupamos todas aquellas iniciativas que tienen como objetivo desmantelar una organización poblada de individuos que no necesitan ni demostrar su valía ni mostrar sus logros, y construir una alternativa donde esos mismos individuos noten la presión, se sientan obligados a competir y obtener resultados. Se trata, en otros términos, de expulsar la irresponsabilidad burocrática y sustituirla por la obligación de rendir cuentas

que impone el mercado y la competencia. Desde esta óptica, el principal defecto de la administración burocrática se encuentra en su incapacidad para imponer premios y castigos, en la imposibilidad de lograr que las actuaciones –mejores o peores– generen consecuencias. Para revertir esta situación, la NGP propone un conjunto de medidas modernizadoras: la externalización de servicios, la división de roles, la gerencialización, la dirección por objetivos, los contratos programa, los quasi-mercados, etc. (Walsh, 1995; López Casanovas *et al.*, 2003).

En segundo lugar, *una administración de buen rollo*. No sabemos si la segunda columna de la NGP complementa o contradice a la primera, ya que según ella la mejora de la administración no depende tanto de la competencia entre “machotes”, como del “buen rollo”, de la colaboración entre las personas que la integran. El problema ya no es la irresponsabilidad sino la segmentación. La principal perversión de la burocracia se encuentra en su alma racionalizadora y profesionalizadora; un alma que nos encierra en la jaula de hierro weberiana y que nos impide la comunicación y la coordinación. Una administración de reinos de taifas es una administración rígida y cerrada sobre sí misma, sin capacidad de respuesta, sin flexibilidad y sin creatividad. Para promocionar estas virtudes, la NGP nos propone poner en

marcha programas de calidad, reformas en la gestión de los recursos humanos, equipos de mejora, cartas de servicio, círculos de calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa, etcétera (Peters y Waterman, 1982; Pollitt *et al.*, 1998; Sancho, 1999).

Sobre estas dos columnas se ha construido, durante las dos últimas décadas, la NGP, aunque se trata de dos columnas de cristal; brillantes pero frágiles. Una fragilidad que se ha manifestado en diversas críticas, de las que a continuación nos limitaremos a mostrar algunas pinceladas (Heckscher y Donnellon, 1994; Ritzer, 1996; Sennet, 1998).

Para empezar, es importante notar que las iniciativas modernizadoras que se han desplegado con más decisión son aquellas que se inspiran en lo que hemos llamado una “administración de machotes”. No parece inadecuado, al menos de entrada, que las personas deban responsabilizarse de lo que hacen, como tampoco parece extravagante pensar que una forma de forzar esta responsabilidad consistiría en vincular los resultados de una actividad a un sistema de incentivos. Esto es lo que, según parece, hace el mercado de forma automática: premiar a los mejores y expulsar a los peores.

Sin embargo, cuando se traslada esta lógica al sector público, las cosas no son tan simples. En realidad, para que este planteamiento funcione deben cumplirse dos

requisitos: saber con precisión cuáles son los objetivos que pretendemos alcanzar y ser capaces de medirlos. En el sector privado la lógica se aplica de manera inmediata: el objetivo es ganar más, y lo medimos en unidades monetarias. En el sector público, en cambio, esta obviedad se convierte en complejidad. ¿Qué pretende la política educativa? ¿Cuál es el objetivo del sistema penitenciario? ¿Cómo medimos la calidad docente? ¿Cómo calculamos la atención que le dispensamos a la gente mayor? El problema no es que nuestros políticos sean incapaces de definir sus objetivos, sino que —por naturaleza— estos objetivos son variados e, incluso, contradictorios. Lo que se requiere no es identificarlos, sino equilibrarlos. Consecuentemente, desaparece la esperanza de imitar la claridad y la precisión del mundo empresarial.

Además, el énfasis competitivo ha favorecido la aparición de una *administración contractual*, donde las relaciones ya no dependen de la subjetividad de los vínculos entre un superior y su subordinado, sino de la objetividad de un contrato. La objetividad y la claridad de la relación contractual nos permiten recuperar el concepto de responsabilidad. Es posible, pero para lograrlo hemos de pagar un precio considerable. Un precio que hoy por hoy parece inaceptable: la rigidez. Es decir, la creciente *contractualización* de la administración genera rigidez en un mundo que procla-

ma a los cuatro vientos los beneficios de la flexibilidad. Una paradoja sorprendente, aunque en realidad es una conclusión a la que podemos llegar desde el sentido común. ¿Cuál es la diferencia entre una relación de autoridad y una relación contractual? Pues bien, no es necesario invocar ninguna teoría sofisticada para entender que en la primera es factible variar las instrucciones cuando parezca adecuado (flexibilidad), mientras que en la segunda no es posible hacer otra cosa que cumplir con las cláusulas contractuales (rigidez). Es cierto que la convocatoria de un concurso (cuyo premio es el contrato) puede estimular al candidato a realizar una propuesta más competitiva que la que ofrece aquel que tiene el trabajo asegurado. Pero también es cierto que esta propuesta es más competitiva en la medida que es más económica y más eficiente, pero no más flexible (Donahue, 1991).

Finalmente, la columna del “buen rollo” no únicamente es tan frágil como la anterior, sino que además es muy delgada. Disponemos de menos experiencias y de más fracasos vinculados a programas de calidad o a planes transversales que a la gestión de la competencia y de una administración contractual. Este desequilibrio no es casual, sino que se explica por las dificultades de poner en marcha unas mejoras que en la mayoría de los casos no pasan de ser cosméticas y que, además, parecen contradecir el mensaje central

de la competitividad. No podemos promover el estilo resolutivo, agresivo, de la competencia y, al mismo tiempo, pedirle a la gente que comparta, que colabore con los compañeros, que escuche a los que tienen otras perspectivas, que pierda el tiempo intentando entenderse con los otros.

El “buen rollo”, es pues, difícil de provocar en determinados entornos, aunque efectivamente representaría un cambio sustantivo que nos permitiría avanzar en la dirección de resolver problemas complejos y diversos desde la suma de puntos de vista y contribuciones complementarias. Estas expectativas, sin embargo, se ven frustradas cuando el “buen rollo” se transforma en otra cosa, cuando aquello que se reclama a través del trabajo en equipo o de la polivalencia no es flexibilidad y diálogo, sino precariedad. Actualmente, los recursos humanos —tanto públicos como privados— están recibiendo un mensaje difícil de encajar: según parece han de estar comprometidos con su organización (apreciarla como a su propia familia) y, al mismo tiempo, ser flexibles para que la empresa los utilice y deseche a su antojo. Sennett (1998) nos ilustra magníficamente la incoherencia de estas demandas: la flexibilidad debilita los compromisos, mientras que la identidad solo se logra a partir de cierta estabilidad.

Así pues, algunos analistas han llegado a la conclusión de que la NGP ha fracasado, que no ha logrado transformar

la administración y que se ha limitado a decorarla con nuevas etiquetas (Bovens y Hard, 1996). La NGP mantiene la rigidez y la falta de diálogo (tanto interno como externo) como rasgos distintivos de su funcionamiento y, por lo tanto, se mantiene fiel al alma tecno-burocrática de la burocracia. Sigue siendo racionalizadora y eficientista, a pesar de haber maquillado su apariencia. Sigue proclamando que *cada uno ha de ocuparse de lo suyo*. Puede que la NGP mejore las capacidades de gestión y la eficiencia de las actuaciones administrativas, pero sigue siendo una maquinaria sin cerebro, un instrumento incapaz de pensar y, por lo tanto, sin posibilidad de tomar decisiones inteligentes. La NGP mejora la administración burocrática, pero sin traspasar sus límites. Unos límites que, como argumentábamos al inicio del texto, chocan con las demandas de una sociedad crecientemente sofisticada y diversificada (O’Leary, Van Syle y KIM, 2010; Subirats, 2011).

La Administración Pública Deliberativa: una transformación de fondo

En este choque entre una administración eficiente pero simple y una sociedad cada vez más exigente y compleja, es donde fructifican las propuestas de la APD. Un modelo que pretende transformar la esencia, el alma segmentadora y tecnocrática de la administración tradicional. Una propuesta que dibuja el camino desde la

lógica del *cada uno a lo suyo* a la lógica del *entre todos lo haremos*. Una nueva lógica que llega para hacer frente a los retos de nuestras actuales comunidades, pero que, al mismo tiempo, se convierte en una propuesta difícil de concretar, ya que, al afectar al alma de la organización, las inercias y las resistencias son muy intensas.

En cualquier caso, la modernización que propugna la APD consistiría principalmente en preparar a la administración para resolver problemas complejos y para equilibrar las diversas perspectivas que conforman la sociedad actual. Así, el objetivo ya no es instrumental, sino que pretende garantizar tanto la riqueza y la creatividad de sus respuestas como el compromiso y el equilibrio que han de permitir a los diversos actores sentirse parte de un todo colectivo. Lo que necesitamos, en definitiva, es reflexionar sobre cómo construir una administración creativa e inteligente.

La creatividad y la inteligencia de una administración no se consiguen a través de la re-racionalización que nos propone la NGP. La NGP puede ser útil para hacer las cosas mejor, pero no para hacerlas de una manera diferente. ¿Dónde, pues, se encuentra la clave para trasladar a la práctica los objetivos de la creatividad y la inteligencia administrativa? Tal como proponen diversos autores, esta clave únicamente puede derivarse del diálogo, de facilitar el intercambio de perspectivas y

recursos entre las diferentes partes de la administración y entre la administración y su entorno (Habermas, 1981; Fisher y Forrester, 1993; Fox y Miller, 1995; Hajer y Wagenaar, 2003; Font, 2003).

Cuando este diálogo es auténtico nuestras respuestas a la complejidad se enriquecen de las diversas sensibilidades y, de esta manera, estimulan la creatividad y la inteligencia. Es necesario destacar que ahora las respuestas de la administración no tienen por qué ser técnicamente mejores (si es que este concepto existe), sino que representan un punto de equilibrio, un compromiso entre las diversas visiones de un mismo problema. Si el problema que pretendemos abordar es claro y diáfano quizá con la respuesta técnica sea suficiente; pero si, como es cada vez más frecuente, el problema es complejo y poliédrico, entonces será más adecuada una respuesta dialogada y de equilibrio.

En definitiva, la necesidad de construir una administración creativa e inteligente nos obliga a incorporar el diálogo en el proceso de modernización. Así, una vez identificada la alternativa a la NGP, la siguiente pregunta es ¿Cómo se materializa esta administración deliberativa? ¿Cómo nos trasladamos de las definiciones conceptuales a la práctica? En el siguiente apartado abordaremos estos interrogantes, mientras a continuación proponemos una aproximación conceptual al término diálogo.

El diálogo como referente: democratizar la administración.

Otorgar un papel de centralidad al diálogo supone recuperar aquel viejo principio según el cual *el todo es más que la suma de las partes*. El debate no se limita a un intercambio pasivo, sino que se convierte en una construcción activa. De esta manera, el espacio público no es simplemente el lugar donde emerge un resultado agregado, sino donde se construye un proyecto de vida en común. Lo mismo ocurriría con la Administración Pública Deliberativa. En un modelo de democracia republicana, los ciudadanos no son meros defensores de sus propuestas, sino que convencen y son convencidos, se comunican y argumentan para madurar juntos nuevas opiniones. Es aquí donde el diálogo se dota de valor, donde la política puede sorprendernos y ser creativa, y donde engarza el concepto de democracia y de administración deliberativa (Cohen, 1989; Fishkin, 1991 y 1995; Pettit, 1997; Habermas, 1991; Gutman y Thomson, 2004).

Algunos autores, como Fox y Miller (1995), se han dedicado a reflexionar sobre cómo incorporar el diálogo a la toma de decisiones en el ámbito público. Para ellos, un diálogo auténtico (*some talk*) debe diseñarse para conjurar sus dos derivas más habituales: el monólogo (*few talk*) y el chismorreo (*many talk*). Un monólogo, en primer lugar, no es un diálogo de verdad, puesto que no hay construcción conjunta, sino una mera

explicación unilateral de determinadas posiciones. A menudo, después de la exposición se concede la palabra de los asistentes, pero la asimetría de la conversación es tan evidente que el diálogo queda sin sentido. En segundo lugar, el *chismorreo* describiría aquella situación en la que proliferan los debates multilaterales, donde todos hablan y donde todos lo hacen a la vez. Pueden existir múltiples debates, pero no son constructivos. Nadie los ordena, nadie toma nota, nadie resume ni sintetiza conclusiones. Estamos más ante un evento social que ante un diálogo con capacidad de conformar un proyecto colectivo.

El auténtico diálogo se encontraría en una posición equilibrada donde se permita hablar desde la simetría, pero donde, al mismo tiempo, exista un orden que garantice el alcance de conclusiones y resultados. Un diálogo no es ni un discurso ni un conjunto de voces solapadas que se acallan las unas a las otras. Un diálogo es una forma de construir, de crear desde el intercambio. Este diálogo constructivo está en el corazón de lo que hoy llamamos la democracia deliberativa y de la APD. Una idea que, a pesar de su apariencia de novedad, ya encontrábamos en Aristóteles cuando argumentaba a favor de la capacidad del debate entre ciudadanos normales frente a los expertos aislados a la hora de alcanzar las mejores decisiones.

También en el trabajo de Benjamín Barber (2004) se otorga al debate político un

papel central, siendo este un elemento consustancial de su *Democracia Fuerte*. El debate, según este autor, debe, en primer lugar, equilibrar las capacidades de hablar y de escuchar. Se trata no solo de exponer las posiciones propias —como en las versiones liberales—, sino de aproximarse a las de los demás, de ponernos en el lugar del otro. En este sentido, en segundo lugar, al escuchar a los demás hay que tomar en consideración tanto los elementos cognitivos como los afectivos. En un debate intercambiamos *razones*, pero también establecemos *relaciones*. Finalmente, el debate en la *Democracia Fuerte* también ha de combinar su carácter reflexivo con su vocación de pasar al mundo de la acción.

Incorporar el diálogo supone pues un ejercicio de equilibrio. Y esta es la esencia de la política. Solón, uno de los legisladores del siglo de oro de la democracia ateniense, nos legó un poema titulado *Eunomía*. Esta palabra se traduce precisamente como *equilibrio* y sirve para identificar la esencia de la actividad política. La APT, al incorporar el diálogo, incorpora la política, se politiza. Esto sí es un reto al alma maquina de la burocracia, a sus esencias tecnocráticas y a su capacidad de hacer las cosas sin pensar. Alcanzar el equilibrio no es un asunto de eficiencia sino de inteligencia; de la inteligencia que se genera hablando, dialogando, compartiendo puntos de vista y alcanzando situaciones de compromiso. Barber (2004: 183) lo ha

expresado en una frase magistral: “El autor del lenguaje, el pensamiento, la filosofía, la ciencia y el arte, además de la ley, los pactos, los derechos individuales, la autoridad y la libertad no es el hombre sino los hombres.”

Hablar y pensar: condiciones para una administración inteligente

En este último apartado, intentaremos avanzar en el cómo de una APD. ¿Cómo se construye una administración que hable, piense y actúe inteligentemente? ¿Cómo lograrlo cuando partimos de un modelo basado en la institucionalización del silencio y la desconfianza?

No hay respuestas simples a estas interrogantes. Incluso más, la primera y contundente respuesta que deberíamos dar —para no generar falsas expectativas— es que hacer lo que se propone es muy difícil en el contexto de las inercias institucionales dominantes. Pasar del *cada uno a lo suyo* al *entre todos* no se logra ni con instrucciones administrativas ni con las quizá más sofisticadas recomendaciones de la ingeniería organizativa. No hay una receta clara y asequible. Se debe transformar el alma, la esencia de la organización; y esto no se logra por decreto. Necesitamos, pues, modificar una estructura genética que solo entiende de especializaciones y segmentaciones y que, además, condiciona nuestros comportamientos desde hace al menos dos siglos.

La dificultad de la tarea es enorme y, por lo tanto, no nos parece prudente aventurar listados de recomendaciones. Nos limitaremos, en cambio, a destacar cuatro condiciones que pueden ayudarnos a emprender el camino. No se trata de soluciones con resultados inmediatos, sino de ideas con las que ir trabajando para no perder la dirección del cambio que deberíamos emprender.

Buen gobierno y transparencia: condiciones de partida

Para construir una administración inteligente es imprescindible dotarla de capacidad para hablar, para dialogar. Y parece lógico que, de entrada, nos preocupe el contexto (administrativo) en el que debe producirse este diálogo. Este contexto es el espacio donde hemos de aprender a trabajar juntos, a convivir y a generar productos compartidos.

El punto de partida no es demasiado prometedor, ya que nuestras administraciones se han construido tomando la *desconfianza* como factor constitutivo. Desde la desconfianza es difícil encontrarse de manera constructiva. Las relaciones están contaminadas por recelos y sospechas: entre la administración y sus ciudadanos, entre los diferentes departamentos de una misma administración, y entre las administraciones de distintas instituciones. Hablar es complicado cuando las percep-

ciones mutuas llegan teñidas por viejas rencillas y competencias.

En consecuencia, lo primero que necesitamos para avanzar hacia una administración deliberativa es conjurar desconfianzas y desactivar sospechas. Poner las cartas encima de la mesa y demostrarnos los unos a los otros que somos “*confiables*”, que podemos hablar y trabajar juntos. A menudo, la administración se nos presenta como un escenario donde múltiples telones esconden intenciones inconfesables o escenas censuradas. En este contexto no puede abrirse camino la APD, necesitamos correr los telones y mostrar un escenario desnudo. Necesitamos construir una administración de cristal, donde todo sea visible y donde no podamos acogernos a viejas sospechas para evitar el encuentro y el diálogo.

Para lograrlo se sigue la pista marcada por las propuestas que nos hablan del *Buen Gobierno y la Transparencia Administrativa* (Grupo expertos, 2005; Hood y Heald, 2006; Comisión Europea, 2007). De forma sintética, bajo este epígrafe se nos propone emprender un amplio conjunto de actividades y reformas administrativas destinadas a garantizar el acceso a la información, ofrecer la máxima transparencia, hacer explícitos compromisos éticos de comportamiento, asumir las responsabilidades derivadas de la gestión pública, evaluar las actuaciones y a rendir cuentas de sus resultados.

Se ha programado a los servidores públicos para encerrarse en sus espacios organizativos, acompañados de certezas técnicas e incomunicaciones. Abrir la administración pública requiere ir construyendo un espacio donde mirarnos los unos a los otros, aunque al principio sea de reojo. Desnudar este espacio tan repleto de sospechas es el primer paso hacia una administración capaz de hablar, de encontrarse con ella misma para preparar sus decisiones inteligentes.

De las formas a los contenidos: cambiar el vocabulario

Quizá la principal razón de nuestros silencios administrativos radica en una gran obviedad: en la administración, concebida como máquina descerebrada, no hay de qué hablar. Se trata de ir haciendo cosas, pero no hay ningún contenido sustantivo del que hablar. Como en los ascensores, donde nos encontramos con los vecinos sin otro tema a comentar más allá del estado del tiempo, en la administración burocrática coincidimos para ajustar nuestros procedimientos, pero no tenemos ningún otro tema de debate. Una vez en la misma sala, como si de un ascensor se tratara, evitamos los ojos de los colegas, nos miramos a los pies y esperamos impacientes poder salir de aquel espacio cruel (de encuentro) para volver a recogernos en nuestro cómodo espacio de trabajo (en solitario).

Así pues, una segunda condición —obvia— para construir una administración que hable, es dotarla de contenidos conversacionales. Parece que nuestro vocabulario está limitado a palabras instrumentales: procedimientos, comisiones, organigramas, normas y protocolos. Queremos ampliar este vocabulario y ser capaces de hablar sobre cuestiones con contenido: cohesión social, modelos urbanos, desarrollo económico o cambio climático. Únicamente otorgando contenido a nuestras conversaciones, tendremos ganas de participar en ellas o, más importante, entenderemos la importancia de dedicarles tiempo y esfuerzos.

Por otro lado, los procedimientos nos separan, encerrándonos en protocolos; mientras que los contenidos nos reúnen, abriendo nuestros intereses a las aportaciones de los otros. Los ejes de la administración tradicional han sido sus estructuras y sus procesos, mientras que una APD debe construirse a partir de sus contenidos sustantivos. Los procedimientos congelan nuestras relaciones, mientras que los contenidos (sociales, hídricos, territoriales, económicos) actúan como los fuegos tras una larga excursión, como un foco de atracción alrededor del cual encontrarnos y charlar.

Gestionar activamente las relaciones: para hablar se requiere confianza

Anteriormente nos hemos referido al concepto de confianza, mientras que ahora lo recuperamos para subrayar su centralidad en la construcción de una APD. Es evidente que cualquier organización debe entenderse como la suma de sus partes. Es precisamente en la necesidad de descomponer las tareas y de distribuirlas entre los diferentes agentes donde encontramos la razón de ser de las organizaciones, sean del tipo que sean. Al mismo tiempo, una organización también sirve para evitar que las partes se dispersen, para integrarlas en un proyecto común y para coordinar los esfuerzos en la persecución de un resultado colectivo. Cualquier organización, como se visualiza en los organigramas, representa una manera de fragmentar e integrar simultáneamente.

Tradicionalmente se ha abordado la integración desde la autoridad. La autoridad es el cemento que mantiene juntas las partes, que evita que la fragmentación se convierta en descomposición. Cada parte de la administración se limita a hacer lo que le toca, mientras que el trabajo de la autoridad consiste en controlar que las tareas realizadas son las previstas y que cada parte puede desarrollar su actividad de la mejor forma posible. La autoridad es el cemento organizativo en la medida que sirve tanto para mantener a cada uno en su sitio (fragmentación), como para evitar

que olviden su pertenencia a una única organización (integración). Por lo tanto, es el atributo que dota de contenido a las relaciones entre las diferentes partes de una organización. Nos dice qué hemos de hacer, qué podemos esperar que hagan los otros, cuál es nuestro lugar, cuál es el de los demás y cómo y con quién nos hemos de relacionar. Es la referencia que permite a las partes formar parte de un todo.

Es evidente, sin embargo, que cuando la autoridad es el cemento organizativo desaparece cualquier posibilidad de diálogo. Esta, nos indica a todos dónde estamos y qué hemos de hacer: no nos queda, pues, nada más por hablar. La posibilidad de construir una APD pasa, por tanto, por la necesidad de superar a la autoridad como cemento organizativo. Necesitamos una organización donde las partes se integren a través de la colaboración, la comunicación y del diálogo (Agranoff y McGwire, 2003; Innes y Booher, 2003).

Para lograrlo hemos de satisfacer dos requisitos básicos: que las partes dispongan de cierto margen de maniobra (si no es así, no vale la pena hablar de nada), y que las relaciones que se establezcan entre ellas se doten de confianza (si no es así, se termina por no hablar o por convertir el diálogo en chismorreos). El primer requisito hace referencia a temas ya conocidos como la autonomía y la descentralización. El segundo, en cambio, la confianza en las relaciones organizativas es más novedoso.

La confianza, además, no es algo dado, sino que se ha convertido en objeto y factor de gestión (Child y Faulkner, 1998; Lane y Bachmann, 1998). Esta circunstancia es fundamental, ya que nos permite pensar en términos operativos. La confianza, por lo tanto, ha dejado de ser algo intangible para convertirse en un objeto de gestión. ¿Cómo podemos gestionar este factor? ¿Cómo generamos la confianza indispensable para construir una administración deliberativa como la que hemos propuesto?

Una forma de abordar estas interrogantes pasa por considerar la posibilidad de producir confianza incidiendo en lo que algunos han identificado como sus tres momentos: la creación, la implementación y la consolidación. En primer lugar, al iniciar la relación —el diálogo entre las partes— es necesario estimular la formación de la confianza a través del *cálculo*; es decir, dando a conocer a las diferentes partes los costos y los beneficios de la relación que se inicia. Una vez superado este primer momento, en segundo lugar, llega la hora de la implementación. En esta etapa la comprensión entre las diferentes partes es crucial: la confianza no puede desarrollarse si no se comprenden los objetivos y las formas de actuar de los otros. Finalmente, la confianza se consolidará cuando a la comprensión le suceda la identificación entre las partes; cuando estas sientan que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que com-

parten un mismo estilo de hacer las cosas. Gestionando estos tres momentos adecuadamente podríamos avanzar hacia una organización donde la lógica del *cada uno a lo suyo* dejará paso a la lógica deliberativa del *entre todos lo haremos*.

Liderazgo fuerte y renovado: el motor del cambio

Además de las estructuras orgánicas, las administraciones también cuentan con una dirección que se ocupa, evidentemente, de distribuir tareas y responsabilidades, así como de proveer a las diferentes partes de la organización de los recursos necesarios, de supervisar las actividades que se realizan y de controlar los resultados. Nos estamos refiriendo a una dirección jerárquica, a una conducción racional que va de arriba hacia abajo. Ninguna novedad especial.

Desgraciadamente, este tipo de dirección sirve para comunicarle a la gente lo que ha de hacer y para comprobar que lo hacen, pero no para provocar el diálogo entre las partes. Una administración deliberativa no necesita ser dirigida, sino que reclama ser articulada e intermedia. Estos conceptos también resultan relativamente extraños para el mundo de la gestión, pero configuran la esencia del cambio desde la dirección (desde arriba) hacia la mediación (desde el medio). Se trata, tal como proponen algunos autores, de fomentar un liderazgo más bidireccio-

nal que unilateral; un liderazgo donde el diálogo y la negociación sustituyen a las instrucciones y al control (Kooiman, 1993; Kickert *et al*, 1997; Heifetz, 1997).

Hacer efectivo este liderazgo mediador es crucial para el desarrollo práctico de una administración deliberativa. El ya mencionado peligro de parálisis que acecha permanentemente a la APD reclama la existencia de un liderazgo no autoritario, pero sí potente. En las estructuras reticulares que definen una administración deliberativa a menudo se echa en falta un cerebro y un sistema nervioso que garantice el empuje y la continuidad de las actuaciones. Para cubrir este frecuente déficit necesitamos un liderazgo mediador que no se ejerza desde la cúpula de la pirámide, sino desde el centro de la red; pero que se ejerza.

Este liderazgo ha de ser el responsable de generar confianza, de conducir las deliberaciones y de garantizar que estas produzcan resultados. Su perfil, por lo tanto, no ha de definirse siguiendo los tradicionales criterios tecnocráticos, sino incorporando, sobre todo, habilidades relacionales. El *líder relacional*, a diferencia del gerente tradicional, no es aquel que sabe cómo *hacer* las cosas sino el que sabe cómo *provocar*, articular y aprovechar los diálogos (Heifetz, 1997; Gadner, 2004).

El directivo tradicional se guía por el principio de la eficiencia y se define a través de un perfil altamente competente y

con capacidad para construir una organización funcionalmente competitiva. El *líder relacional*, en cambio, resuelve los problemas provocando la colaboración entre todos aquellos que tienen alguna cosa que decir al respecto. Para ello se requieren habilidades diversas, entre las que destacamos las de *seducción* y *dinamización* (Vallès y Brugué, 2003). El liderazgo *relacional* ha de ser, en primer lugar, *seductor*; alguien capaz de utilizar un proyecto colectivo para seducir a las partes. Ha de ser capaz de animar, de comprometer y, finalmente, de lograr que todo esto se produzca en un clima de confianza y de colaboración. Este liderazgo, en segundo lugar, ha de ser *animador*, alguien con capacidad para construir un proyecto seductor a partir de las contribuciones de las partes. El mediador ha de estimular la participación, ha de escuchar con atención y ha de utilizar aquello que le explican.

En otros términos, el líder tradicional llega con soluciones y hace desaparecer los problemas: *mis soluciones para vuestros problemas*, como se explicaría desde la lógica del llamado “directivo heroico”. En cambio, nuestro “líder relacional” identifica problemas y articula soluciones: *nuestras soluciones para nuestros problemas*. Para dar este paso se requiere la modestia de los valientes, confianza en las personas, creer en la propia organización y capacidad para asumir el riesgo y la incertidumbre.

En definitiva, el liderazgo es crucial como motor para transformar la administración, ya que sin él no encontraremos los puntos de apoyo desde los cuales promover unos cambios que, como siempre, encontrarán frecuentes e intensas resistencias. Pero, además, este liderazgo no solo debe existir y ser ejercido con decisión, sino que debe adoptar unas formas peculiares; a las que hemos llamado *liderazgo relacional*. Puede parecer una paradoja, pero nos estamos refiriendo a un liderazgo que sea a la vez potente y modesto.

Conclusiones: paciencia y convicción

En las páginas anteriores se propuso avanzar hacia la APD y se han reconocido las dificultades que encontraremos en el camino. Es complejo pero imprescindible, y en esta doble circunstancia radica el ánimo con el que debemos enfrentar un proceso de cambio que será largo y lleno de obstáculos. La literatura académica ha teorizado ampliamente acerca de las características de este nuevo modelo de gestión pública, pero menos sobre las formas de ponerlo en práctica. En este artículo hemos contribuido a ampliar la reflexión en esta dirección.

Transformar nuestras administraciones es imprescindible para hacer frente a los retos de la sociedad actual, aunque para hacerlo no podemos negar la herencia y las inercias de un weberianismo secular.

Por lo tanto, necesitamos mucha convicción, pues sin ella pueden flaquearnos las fuerzas; y necesitamos paciencia, para no generarnos expectativas inalcanzables. Convicción y paciencia, compromiso y prudencia, audacia y calma; dualidades que, otra vez, nos recuerdan nuestros orígenes intelectuales helénicos. El equilibrio —la *eunomia* de los antiguos griegos— se convierte en un término de referencia. Frente a las certezas de la racionalización —que se nos impuso a partir del siglo XVII— nuestros sabios del siglo V a.C. nos recordaban que las sociedades son complejas, llenas de matices y que es precisamente en los grises donde se encuentran las decisiones inteligentes.

Mirar hacia delante con los pies anclados en las lecciones del pasado: esta podría ser la principal propuesta que se agazapa tras un término tan poco atractivo como el de administración pública deliberativa. Mirar hacia delante para reconocer la inevitabilidad de los cambios y anclarse en nuestros sabios antiguos para no perder la cabeza, para recuperar el valor de la paciencia y la virtud del equilibrio. En este sentido, el artículo ha ofrecido luz sobre el debate actual en torno a las administraciones burocráticas, la nueva gestión pública y las organizaciones deliberativas; al tiempo que avanza recomendaciones concretas para trasladar a la práctica las teorías deliberativas. Una aportación, en

definitiva, que permite tanto una visión panorámica de la administración pública como una reflexión sobre los retos concretos que hoy se le plantean.

Referencias

- AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M. (2003). *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- BARBER, B. (2004). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Estados Unidos: University of California Press
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- BOVEN, M. y HARD, P.Y. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- BRUGUÉ, Q. (2009). “Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa”, En *Participación ciudadana para la administración deliberativa*. Aragón: Aragón participa.
- BRUGUÉ, Q. (2014). “Políticas Públicas: Entre la Deliberación y el Ejercicio de Autoridad”, *Cuadernos Administración Pública*, vol. 1, núm. 1, pp. 37-55.
- COMISIÓN EUROPEA (2007). *Green Paper on Public Access to Document Held by Institutions of the European Community*. Bruselas: European Commission.
- CHILD, J. y FAULKNER, D. (1998). *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford:Oxford University Press.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997). *The Managerial State*. Londres: Sage.
- COHEN, J. (1989). “Deliberation and Democratic Legitimacy”. En *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. Editado por Alan Hamli y Phillippe Pettit, Oxford, Blakwell, pp. 17-34.
- DONAHUE, J. (1991). *La decisión de privatizar: fines públicos y medios privados*. Barcelona: Paidós- Iberica.
- DU GAY, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. London: Sage.
- FISHER, F. y FORESTER, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- FISHKIN, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven:Yale University.
- FISHKIN, J. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven:Yale University.
- FONT, J. (2003). *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: ICPS.
- FOX, C. y MILLER, H. (1995), *Postmodern Public Administration, Towards Discourse*. Londres: Sage.
- GADNER, H. (2004). *Mentes Flexibles*. Barcelona:Paidós.
- GRUPO DE EXPERTOS (2005). *Informe sobre el Bon Govern i la Transparència Administrativa*. Departament de Justícia: Generalitat de Catalunya.

- GÜEMES, C. (2016). "Confianza", *Revista Eunomia en Cultura y Legalidad*, núm. 10, marzo.
- GUTMANN, A. y THOMPSON, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- HABERMAS, J. (1981). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- HABERMAS, J. (1991). *La inclusión del otro: estudios de teoría política*. Madrid: Alianza.
- HAJER, M. y WAGENNAR, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HAY, C. (2007). *Why We Hate Politics*. Londres: Polity Press.
- HECKSCHER, C. y DONNELLON, A. (1994). *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*. Thousand Oaks Londres: Sage Publications Inc.
- HEIFETZ, R. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles: propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona: Paidós.
- HOOD, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- HOOD, Ch. y HEALD, D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* Londres: Macmillan.
- INNES, J.E. y BOOHER, D.E. (2003). "Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue", En Hajer, M.A. y Wagenaar, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WALTER, J.M., KICKERT, E., HANS Klijn y KOPPENJAN, JOOP F.M., et al. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- LANE, C., BACMANN, R. (1998). *Trust Within and Between Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- LÓPEZ, G., PUIG-JUNOY, J., GANUZA, J., et al. (2003). *Els Nous Instruments de la Gestió Pública*. Barcelona: La Caixa.
- LUHMANN, N. (1996). *Confianza*. Barcelona: An-thropos.
- MILLER, A.H. y BORELLI, S.A. (1991). "Confidence in Government During the 1980s", *American Politics Quarterly*, vol. 18, n° 2.
- O'LEARY, R., VAN SLYKE, D. y KIM, S. (eds) (2010). *The Future of Public Administration Around the World*. Washington DE: Georgetown University Press.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- PARET, M. et al. (2014). "Strength and Weaknesses of Deliberation on River Basin Management Planning: Analysing the WFD Implementation in Catalonia", *Environmental Policy and Governance*, n° 61, pp. 113-127.
- PETERS, T. y WATERMAN, R. (1982). *In Search of the Excellence: Lessons from America's Best-*

- Run Companies*. New York: Harper & Row.
- PETTIT, P. (1997). *Republicanism. A theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, C., BIRCHALL, J. y PUTMAN, K. (1998). *Decentralizing Public Service Management*. Londres: Macmillan.
- RITZER, G. (1996). *The McDonaldization of Society*. Londres: Pine Forge Press.
- SANCHO, D. (1999). *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*. Barcelona: Tecnos i UPF.
- SENNETT, R. (1998). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- SUBIRATS, J. (2011). *Elementos de nueva política*. Barcelona: CCCB-Urbanitas.
- TODOROV, T. (2012). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- VALLÈS, Josep y BRUGUÉ, Quim (2003). *Polítics Locals: Preparant el Futur*. Barcelona: Mediterrània.
- WALSH, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms, Competition, Contracting and the New Public Management*. Londres: Macmillan.
- WAMSLEY, Gary L. y WOLF, James F. (1996). *Re-founding Democratic Public Administration*. Londres: Sage.
- WEBER, M. (1993). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANÁLISIS MULTIFACÉTICO DEL GOBIERNO ABIERTO EN LOS PROCESOS DE LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

MULTIFACE ANALYSIS OF OPEN GOVERNMENT IN THE PROCESSES OF CONTEMPORARY SOCIETY

RICARDO UVALLE BERRONES¹

SUMARIO: I. Introducción. II. El énfasis del contexto. III. Redescubrimiento del gobierno, IV. Perfil del gobierno abierto. V. Desafíos contemporáneos del gobierno abierto. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar desde una perspectiva teórico-normativa la relevancia del gobierno abierto en la sociedad contemporánea, destacando los aspectos medulares que lo caracterizan como una organización que, además de reunir atributos institucionales, políticos y tecnológicos, se desarrolla en un mundo lleno de desafíos que exigen la producción de nuevas capacidades de gestión para procesar y solucionar los problemas públicos. La hipótesis central del artículo consiste en puntualizar que el gobierno abierto no es un ingenio cibernético ni digital que permita gobernar los conflictos de la sociedad, ni construir soluciones instrumentales, sino que es la suma de capacidades diseñadas como medio clave en los procesos de la gobernanza con énfasis en la capacidad de generar los datos que los ciudadanos necesitan para participar de manera colaborativa en el desarrollo de las actividades productivas y sociales, disponiendo de

¹ Profesor del Centro de Estudios en Administración Pública de la UNAM. Doctor en Administración Pública por la UNAM. Vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP). Premio Universidad Nacional en Docencia en Ciencias Sociales (2013) que otorga la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel III. ORCID: 0000-0003-4618-9542.

información veraz y oportuna, para que asuman con sentido dialógico su condición de personas activas, organizadas e informadas para intervenir en la discusión y adopción de las políticas públicas.

Palabras clave: gobierno abierto, sociedad contemporánea y capacidad de gestión.

Abstract

The objective of the present work is to analyze from a theoretical-normative perspective the relevance of open government in contemporary society, highlighting the core aspects that characterize it as an organization that, besides gathering institutional, political and technological attributes, develops in a world full of challenges that demand, at the same time, the production of new management capacities that allow to process and solve public

problems. The central hypothesis of this article is to point out that open government is neither a cybernetic nor a digital resource which allows governments to govern society's conflicts, nor build instrumental solutions, but is the sum of capacities designed as a key means in the processes of governance with an emphasis on the capacity to generate the data that the citizens need to participate in a collaborative way in the development of productive and social activities, having accurate and timely information so that they can assume with vigor their status as active, organized and informed people to intervene in the discussion and adoption of public policies.

Keywords: Open government, contemporary society and management capability.

ANÁLISIS MULTIFACÉTICO DEL GOBIERNO ABIERTO EN LOS PROCESOS DE LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

MULTIFACE ANALYSIS OF OPEN GOVERNMENT IN THE PROCESSES OF CONTEMPORARY SOCIETY

Introducción

La estrategia contra la opacidad, el secreto, la inseguridad, las asimetrías y burocratización de la información pública explica la importancia del gobierno abierto en la sociedad contemporánea desde un ángulo multifacético. La necesidad de mejorar el desempeño de la democracia como forma de gobierno y sistema de vida, obliga a la búsqueda de alternativas de política pública que respondan a los tiempos de un mundo en movimiento continuo y retos crecientes. Ello implica que las organizaciones de poder como los gobiernos, han ingresado a la dinámica de tiempos de cambio e incertidumbre que demandan mejores capacidades de respuesta institucional.

La calidad de la democracia se ha intensificado con la innovación tecnológica, motivo por el cual los procesos institucionales que la sustentan tienen que abrirse al escrutinio de los ciudadanos, así como a las demandas que los agentes productivos y las organizaciones de la sociedad formulan al poder para que sea más evidente, responsable y eficiente. En este caso, el gobierno abierto es una categoría de análisis que se caracteriza por su alcance polisémico, con lo cual su comprensión no es homogénea ni uniforme.

En los últimos años se ha producido una multitud de trabajos sobre esta clase de aplicaciones en la gestión pública, en los que, alternativamente se hace referencia a Gobierno Abierto, gobierno electrónico, eGobierno, Gob 2,0 y otras por el estilo...Genéricamente, todas estas denominaciones aluden a una nueva modalidad de vinculación entre el gobierno y la ciudadanía, caracterizada por profundos cambios

estructurales, culturales y participativos (Oszlak, 2015: 86).

Desde esta visión, su comprensión es diversa, heterogénea y plural, motivo por el cual su análisis se inscribe en las diversas ópticas que la sociedad genera con la reflexión, el debate y la argumentación.

El gobierno abierto como sistema multifacético de vida, abre un horizonte en el cual la tecnología es una variable de importancia creciente y con la visión institucional que lo caracteriza, se da paso a un sistema de dirección, comunicación e intercambios que condensan las relaciones de la sociedad con las instituciones políticas, gubernamentales y administrativas. En este caso, el gobierno abierto destaca porque es una forma de capacidades de gestión, operación y estrategias que se articulan para permitir nuevas respuestas que se generan en la vida asociada.

El gobierno abierto tiene como fundamento la democracia² y como radio de acción las interacciones de la sociedad, los ciudadanos, el mercado, las organizaciones sociales y las capacidades individuales. Es un esquema de respuestas diseña-

das bajo la lógica de la institucionalidad democrática y la estrategia tecnológica que tienen como objetivo cohesionar mejor los ámbitos privado, público y social a partir de conjugar valores, tecnología, procesos, acciones y estrategias que tienen como finalidad potenciar las relaciones de comunicación, la disponibilidad de los datos y el debido procesamiento de los mismos para dar paso a la calidad de la información que se produce.

Lo medular en el gobierno abierto desde una visión multifacética es que la dinámica de la democracia se nutre de aportaciones valorativas, institucionales y tecnológicas. Desde esta perspectiva, un elemento irrenunciable del gobierno abierto es que los procesos dialógicos continúen como el pivote que permite el fortalecimiento de la democracia, al favorecer que la sociedad civil, entendida como una sociedad de ciudadanos, tenga la oportunidad de generar debate, crítica y propuesta que alimenten el quehacer de la vida asociada, a partir de la apertura, la accesibilidad y la generación de datos, los cuales son fundamentales para producir información relevante a favor de los ciudadanos. De este modo, la información pública disponible para analizar, discutir y mejorar la vida colectiva, es la prueba principal que el gobierno abierto ha de acreditar para valorarlo como un gobierno que responde al sentido y razón de la democracia contemporánea, adoptando una nueva filosofía:

2 “In a democracy, government is only one element in a social fabric of many and varied institutions, political organizations and associations. Citizens cannot be required to take part in the political process, and they are free to express their dissatisfaction by not participating. However, a healthy democracy requires the active, freely chosen participation of citizens in public life. Democracies flourish when citizens are willing to take part”. <http://www.open-govpartnership.org/country/united-states> [consultada el 15 de septiembre de 2016].

En realidad el Gobierno Abierto no es nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y sus resultados (Oszlak, 2015: 86).

El objetivo del presente trabajo es analizar desde una perspectiva teórico-normativa la relevancia del gobierno abierto en la sociedad contemporánea, destacando los aspectos medulares que lo caracterizan como una organización que, además de reunir atributos institucionales, políticos y tecnológicos, se desarrolla en un mundo lleno de desafíos que exigen a la vez, la producción de nuevas capacidades de gestión que permitan atender, procesar y solucionar los problemas públicos con eficacia, cooperación y coordinación para responder al imperativo que se deriva del modo de gobernar a la sociedad, los ciudadanos y la economía.

La hipótesis central del trabajo consiste en puntualizar que el gobierno abierto no es un ingenio cibernético ni digital que permita gobernar los conflictos de la sociedad, tampoco construir soluciones instrumentales, sino es la suma de capacidades diseñadas como medio clave en los procesos de la gobernanza con énfasis en la capacidad de generar los datos que los ciudadanos necesitan para participar de manera colaborativa en el desarrollo de las actividades productivas y sociales,

disponiendo de información veraz y oportuna para que asuman con lucidez, su condición de personas activas, organizadas e informadas para intervenir en la discusión y adopción de las políticas públicas.

El énfasis del contexto

Una de las consecuencias del fenómeno de la globalidad consiste en que las estructuras del poder no pueden estar más en zonas de opacidad que impiden que desde la sociedad civil se conozca el desempeño de la autoridad en términos de la vida pública (Foweraker y Krznaric, 2000). La opacidad que es propia de sistemas de poder con bajo grado de apertura e interacción con los ciudadanos tiene como límite de eficacia, que el aumento en la publicidad de los gobiernos incluye, desde luego, la posibilidad de ingresar a sus sistemas de operación que en otros momentos podían sustraer al escrutinio de la población. Esto significa un cambio importante en las condiciones de la vida pública, dado que las alternativas para identificar y valorar lo que realiza la autoridad, favorece en un esquema de ventajas comparativas a los ciudadanos, dado que disponen de herramientas jurídicas, políticas y tecnológicas para que las estructuras de operación no se sustraigan a la vigilancia pública. Entre las normas jurídicas que los ciudadanos pueden invocar para defenderse de abusos o arbitrariedades del poder gubernamental se encuentran las constituciones polí-

ticas, el derecho, las leyes, los reglamentos y las resoluciones del Poder Judicial. Entre las herramientas políticas que los ciudadanos pueden utilizar para abrir el poder destacan el referéndum, las consultas públicas y el plebiscito. En la parte tecnológica cobran importancia el internet, las redes digitales, los portales y la consulta digital, dado que contribuyen a que los habitantes y ciudadanos de la sociedad puedan ingresar a los puntos medulares de los procesos institucionales para fines de consulta, servicios, preguntas y obtención de datos específicos sobre temas y problemas de las políticas públicas, así como de los servicios públicos que se proporcionan a la población. Ello da cuenta de que, en el siglo XXI a diferencia de otros momentos de la vida contemporánea, los gobiernos han sido atravesados en sus ámbitos burocráticos y de operación para que se conozca desde la sociedad civil lo que efectúan, cuánto cuesta, quiénes son los beneficiarios y llevar a cabo así, la valoración de su desempeño.

El siglo XXI es el tiempo que indica que los gobiernos han ingresado a condiciones de vida no solo más competitivas, sino más abiertas e interactivas, lo cual provoca que las estructuras refractarias de la burocracia pierdan vitalidad, debido a que desde la sociedad civil hay formas y procedimientos que posibilitan el acceso a la esfera institucional de los propios gobiernos. Esto significa que estos son en

el presente instituciones que tienen mayor grado de interacción, comunicación y accesibilidad para ser valorados como sistemas abiertos, lo cual implica que su operación y resultados pueden conocerse incluso en tiempo real, lo cual incluye destacar la combinación factual de “las relaciones, los números, las probabilidades, el conflicto, y la elección son los materiales que forman las sociedades” (Elster, 2006: 29).

La categoría gobierno abierto³ se ha convertido en el referente más destacado que refleja cómo se han transformado las condiciones de vida por parte de los gobiernos democráticos. Un apoyo clave proviene por parte del presidente de Estados Unidos de América, Barack Obama, quien desde 2009 lo proclama y adopta como elemento rector de su Administración, dando lugar a la formación de la Alianza por el Gobierno Abierto en un ámbito de participación

3 “President Obama has emphasized three independent reasons to support Open Government: Open Government promotes accountability, which can improve performance. In the words of Supreme Court Justice Louis Brandeis: Sunlight is said to be the best of disinfectants. Transparency enables people to find information that they “can readily find and use.” For this reason, the President has asked agencies to harness new technologies and solicit public feedback to identify information of greatest use to the public. In many domains, government should develop policies, rules, and plans with close reference to the knowledge, expertise, and perspectives of diverse members of the public. As the President has said, [k]nowledge is widely dispersed in society, and public officials benefit from having access to that dispersed Knowledge and hence to collective expertise and wisdom”. <http://www.opengovpartnership.org/country/united-states> [consultada el 15 de septiembre de 2016].

y colaboración mundial (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014: 63). La Alianza por el Gobierno Abierto se forma en 2011 con la iniciativa de ocho naciones y sumándose con posterioridad otros 56 países.

La idea de gobierno en la visión de la sociedad contemporánea como autoridad, poder constituido encargado de asegurar la unidad política del Estado con base en la pluralidad y diversidad de la sociedad; respetuoso de las libertades públicas; garante de la seguridad de las personas y bienes, así como responsable de elaborar y aplicar políticas públicas sobre la base de costos y beneficios, se mantiene en lo fundamental, pero en el gobierno abierto se agregan otros atributos que tienen su impulso en la aplicación de la tecnología. De este modo, la innovación tecnológica es un medio para asegurar la apertura digital de los gobiernos hacia los ciudadanos, lo cual representa un paso medular en su forma de relación y comunicación con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

La categoría gobierno abierto tiene reglas, fines prácticos y tecnológicos para destacar, no solo una forma de organización del poder, sino un modo de funcionamiento que, con apego a las reglas democráticas, da como resultado un tipo de institución que adquiere elementos conspicuos para situar cómo funcionan los gobiernos en las sociedades contemporáneas. Bajo esta óptica, destacan los

procesos interactivos que se forman con la voluntad expresa de los actores sociales, económicos y políticos, los cuales condensan el tiempo real como una variable a destacar en el desempeño de las autoridades en respuesta a los imperativos de apertura, visibilidad y construcción dialógica de las políticas públicas en el arquetipo de un gobierno por discusión. Desde la argumentación, es válido afirmar que

...la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. Hay discusión en toda organización, privada o pública, y en todo sistema político, incluso en una dictadura; pero se encuentra tanto en la base de la política y de la política democrática, que se ha llamado a la democracia un sistema de gobierno mediante la discusión (Majone, 1997: 35).

El tiempo real del gobierno alude a la realidad misma; a sus comportamientos, problemas, contradicciones, decisiones y acciones que se materializan en condiciones objetivas de vida y que reflejan cómo las autoridades reaccionan ante la exigencia de problemas y alternativas de solución. El tiempo real se ha convertido en punto medular para el desempeño de los gobiernos y destaca cómo se estructuran, organizan y responden a la suma de factores que impulsan y explican las acciones

de los grupos y las autoridades en la vida colectiva.

El tiempo real es factible procesarlo con el auxilio de la tecnología y no conoce ni espacio ni fronteras para percibir lo que sucede en diversas partes del mundo y en aspectos puntuales de la sociedad civil. El tiempo real exige la generación de datos realistas y oportunos para tomar las decisiones, hacer diagnósticos y recomendar cursos de estrategia pública para revertir los riesgos de vulnerabilidad que amenazan a la sociedad civil. Si una de las características de los gobiernos contemporáneos es intensificar la comunicación con los gobernados en la visión del presente milenio, otra consiste en abrirse más a las demandas y exigencias de la sociedad, destacando con esto, el uso de la tecnología.

La primera brecha que permite abrir a los gobiernos son las ventajas de la tecnología, para dar paso a la formación del gobierno electrónico,⁴ es decir, a un tipo de gobierno

que, con el aprovechamiento de la tecnología, simplifica procesos, reduce estructuras, disminuye su tamaño administrativo y diseña estrategias para comunicarse mejor con los propios ciudadanos. En la lógica de este trabajo, se entiende por gobierno electrónico una organización que racionaliza la innovación tecnológica en el ámbito de la democracia y la economía de mercado, con el objeto de potenciar la gestión pública con el apoyo de dispositivos cibernéticos, computacionales y digitales, los cuales permiten producir, sistematizar, clasificar y utilizar los datos públicos con el auxilio de instrumentos que hacen posible manipular con inteligencia artificial los procesos vinculados con el desarrollo de la sociedad, los requerimientos de información por parte de los ciudadanos, la seguridad del Estado y la atención a la población sobre la base de diversas redes de problemas que demandan respuestas rápidas, oportunas y eficientes, con el fin de que la vida individual y colectiva tengan las condiciones que permitan un mejor desarrollo de los procesos productivos y distributivos, para aprovechar mejor los bienes y servicios públicos.

⁴ *E-Government in Support of Sustainable Development. The United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development* was launched in July, 2016. It offers a snapshot of trends in the development of e-government in countries across the globe:

There has been a sharp rise in the number of countries that are using e-government to provide public services online through one stop-platforms – an approach that makes it easier to access public services. In 2003, only 45 countries had a one-stop-platform, and only 33 countries provided online transactions. According to the 2016 Survey, 90 countries now offer one or more single entry portal on public information or online services, or both and 148 countries provide at least one form of online transactional services.

More countries are making an effort through e-government to ensure that public institutions are more

inclusive, effective, accountable and transparent. Many governments across the globe are opening up their data for public information and scrutiny. The 2016 Survey shows that 128 countries now provide datasets on government spending in machine readable formats.

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> [consultada el 16 de septiembre de 2016].

Desde otra perspectiva, la tecnología aplicada a los procesos de gobierno y a la dinámica de las políticas públicas contemporáneas, abre otros horizontes de interacción y gestión social, lo cual indica que el modo de gobernar se modifica de manera significativa. Por ello, el gobierno electrónico —suma de ingenios cibernéticos y electrónicos para generar valor público con el conocimiento aplicado— debe entenderse como un tipo de funcionamiento que precede al gobierno abierto, dado que sus ventajas son más tecnológicas, sin que ello sea un demérito para él.

La vida de los gobiernos se rige por el grado de desarrollo de la sociedad, la economía, la innovación y la aceleración de los intercambios, factores que estimulan que los procesos de formación y distribución de la riqueza se aceleren hasta influir de modo determinante en el desempeño de las instituciones. En este sentido, el gobierno electrónico responde al desarrollo de las fuerzas productivas, la innovación tecnológica y la decisión de llevar en su seno, las transformaciones que intensifican la velocidad y apertura de los procesos de gestión institucional. Su contribución en los asuntos del gobierno es indiscutible, así como la amplia cobertura que tiene para producir, almacenar, procesar y distribuir datos. Estos atributos destacan su capacidad de operación para conseguir resultados específicos, lo cual permite valorar que se trata de un poderoso sistema de ingenio cibernético, co-

municación y control, que tiene capacidad de trabajar con amplios volúmenes de datos. En este sentido, la tecnología juega un papel central en los procesos productivos y gubernamentales. Ello da oportunidad para destacar que los derroteros del poder tienen ahora como referente clave el uso de la tecnología.

La visión global del mundo, los nuevos senderos de la territorialidad, los procesos planetarios de la economía de mercado, la circulación mundial de las mercancías y los capitales en una lógica de competencia y reproducción del capital son, entre otros, referentes a puntualizar en los desafíos que los gobiernos enfrentan para generar nuevas instituciones y nuevos esquemas de política pública.

Lo relativo a la distribución del poder en términos comunitarios, regionales y locales, es también otro centro de referencia para destacar que los gobiernos no se ciñen a lo que ocurre únicamente en el interior de sus ámbitos nacionales, sino que su interacción en los contextos internacionales es ahora de mayor escala, por lo cual las políticas que aplican responden a dos elementos clave: el sentido del gobierno en la globalidad y el diseño e implementación de las políticas que tendrán incidencia en el corto, mediano y largo plazos.

Por otra parte, los movimientos de la globalidad dan lugar a que la agenda de los gobiernos sea más interactiva con los grupos de la sociedad. Temas como la migra-

ción y el combate al terrorismo ocupan la atención de los gobernantes de manera estratégica, lo cual indica que los gobiernos tienen ahora mayores desafíos vinculados a la seguridad de los Estados y de la sociedad. Todo ello en una lógica de prevención y reacción para evitar que las estructuras de poder sean vulnerables ante fenómenos que rebasan las fronteras de los países. Por tanto, la visión de los gobiernos en la realidad espacial y temporal del siglo XXI se caracteriza por el desarrollo de acontecimientos que modifican la óptica convencional de los propios gobiernos y se proyecta ahora a condiciones de vida regidas por una mayor disputa del poder, más competencia entre las sociedades y más exigencia para los Estados, lo cual obliga a que el esquema de las políticas públicas tiene que pensarse y repensarse en un mundo lleno de incertidumbre y crecientes turbulencias.

La capacidad de los gobiernos está a prueba cada momento y ello obliga a la búsqueda de soluciones que deben pensarse y operacionalizar de modo diferente. Ello implica que la visión clásica de los problemas es un modo de abordar determinadas complejidades que exigen la intervención de la autoridad, pero también se debe pensar en que ciertos tipos de soluciones permiten pensar en el tipo de problemas que se han de definir desde la esfera de los gobiernos. Los desafíos de estos han de ser comprendidos en los movimientos de la indeterminación causal (Sartori, 2006: 59), porque en el tiem-

po actual, la interacción y combinación de los mismos no siguen secuencias lineales y algoritmos que apuntan hacia la exactitud. Por ejemplo, el tema de la migración se enlaza cada vez más a los países y gobiernos de manera cooperativa. El combate al terrorismo de igual manera ha obligado a que los gobiernos trabajen de modo más coordinado, compartiendo e intercambiando bases de datos, con el propósito de desarrollar un trabajo de inteligencia más eficaz, que contribuya a responder con efectividad y anticipación a los hechos que destruyen vidas, patrimonios y provocan ambientes de horror entre la población civil. En este punto, el uso de la tecnología se ha convertido en un factor determinante para dar vida a los flujos de datos que implican tratamiento y solución de esos problemas mundiales de manera cooperativa.

En la medida en que los desafíos de la indeterminación causal aumentan, más capacidad de inteligencia y operación tienen que producir los gobiernos para que se asuman como el centro rector de la seguridad y el desarrollo de las personas en términos de coordinación social. Las instituciones son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. “La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir” (Ayala, 1999: 66). Este perfil

se proyecta en las dinámicas de un mundo con alto grado de complejidad para ser gobernado y, por tanto, los gobiernos como instituciones dotadas de capacidades y recursos para cumplir fines nacionales y en el ámbito mundial, han de diseñar nuevas estructuras y políticas públicas que sean de respuesta ágil, tecnológica y operación innovadora para hacer frente a los retos del mundo contemporáneo. Los tiempos actuales se caracterizan por la intensidad de los acontecimientos, contradicciones y desajustes, lo cual exige la generación de capacidades de gobierno —cooperación, dirección, coordinación, implementación— más idóneas y efectivas, para dar respuesta a la pluralidad de demandas, problemas y expectativas de la sociedad contemporánea.

Redescubrimiento del gobierno

El alcance y eficacia del gobierno se sitúan como factores que introducen cambios en la vida de los Estados y los procesos institucionales de las políticas públicas, en un horizonte de nueva gobernanza que da fuerza a los nuevos procesos de gobernar, que destacan más por la senda de la cooperación, no por la imposición de las relaciones jerárquicas (Mayntz, 2001: 9) en la formulación e implementación de las políticas públicas. Esto significa que la vida de los gobiernos se transforma y redescubre para superar las condiciones de vida que hoy reclaman ir más allá de la soberanía individual, la población y el territorio (Subirats, 2012b: 7). En

efecto, los Estados no se desenvuelven en realidades que dan vigencia a procesos solo de carácter nacional, sino que han ingresado a la globalidad, lo cual implica que viven etapas de mayor redistribución del poder y, por tanto, de más democratización.

El cambio en las condiciones de vida del Estado es generado por el desarrollo de la economía digital, el comercio electrónico, la innovación tecnológica, los intercambios planetarios, la formación de espacios regionales en los cuales los Estados conviven como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como el Tratado de Asociación Transpacífico en el cual concurren Asia, Oceanía, Estados Unidos de América y Sudamérica. Estas formas de organización política, administrativa, gubernamental y regional dan cuenta de cambios institucionales que obligan a repensar las tareas de los gobiernos en un sentido de alcance y capacidades a producir para asegurar la dirección de la sociedad.

...la dirección de la sociedad supone e implica la definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y /o asegurar su realización (Aguilar, 2006: 90).

El gobierno, en términos clásicos, tenía a su cargo tareas de orden público, justicia,

gobernación, relaciones exteriores y seguridad que lo caracterizan como unidades político-administrativas, que ejercían. en lo fundamental, en su territorio para resguardar sus fronteras y procurar que el manejo de los conflictos se solucione más en instancias nacionales, no internacionales. En sentido estricto, esas tareas siguen vigentes, pero se tienen que ubicar en otra escala de procesos que se caracterizan por la apertura y publicidad de sus operaciones, la mejora de la regulación, la afinación de los procesos de simplificación administrativa, la producción de valor público, el mejoramiento de la gestión pública, el imperativo de medir el desempeño, el reciclaje del personal público para asociar en su formación y actualización la ética, la eficiencia y el sentido de responsabilidad.

En un plano de contexto exterior, los gobiernos tienen desafíos como la lucha contra el terrorismo, las epidemias, la deforestación, la desigualdad social, la exclusión, la migración, los asentamientos humanos, entre otros factores a considerar. Un segundo plano más está dado por las agendas en favor de los derechos humanos, los derechos de género, la protección al medio ambiente, la lucha contra la discriminación, la homofobia y los exterminios.

Un tercer plano son las exigencias de las sociedades civiles contemporáneas para que sean instituciones que desempeñen con calidad sus tareas, lo cual implica la revisión de su organización, estructuras, procesos,

políticas, productos y resultados. El último plano refiere a la demanda para que los gobiernos sean más transparentes y sujetos a la rendición de cuentas, sin desconocer las ventajas de las evaluaciones públicas. En este caso, los procesos acentuados de la lógica jerárquica no son funcionales para que los gobiernos cumplan mejor las tareas que tienen encomendadas.

Los imperativos de la participación ciudadana, la deliberación, la construcción de los consensos, la coproducción de las políticas públicas, la presión para aumentar la representación de la sociedad en la agenda institucional, el necesario debate sobre los temas y procesos públicos, indican que las decisiones públicas a cargo de la autoridad tienen ante sí, contextos más abiertos, dinámicos y exigentes, ante los cuales los gobiernos no pueden omitir sus movimientos ni ignorar lo que sucede en la sociedad civil (Mayntz,2001: 16).

Evitar que la sociedad se aleje de los gobiernos, es preocupación para desestimular la formación de déficits democráticos y es ahora una tendencia que no admite el descuido del propio gobierno, en el sentido de no atender y responder con políticas públicas cada vez más inteligentes y estratégicas, tanto a la sociedad como a los habitantes y los ciudadanos. De igual modo, la fortaleza de los mercados globales es factor determinante en las rutas de los gobiernos y en el contenido de las políticas que adopta, dado que sus premisas de libertad para producir

y libertad para intercambiar, estimuladas por la innovación tecnológica, forman escenarios de mayor apertura y competencia que limitan el radio de acción de los propios gobiernos a la hora de definir los grados de intervención en la vida productiva y colectiva. Ante ello, los poderes públicos tienen que leer con más agudeza los contextos, tendencias y procesos que demandan políticas públicas estratégicas para procesar los problemas, tanto en escala global como nacional, regional y local. Todo esto modifica de fondo el papel de los gobiernos para convertirlos en instituciones que tienen capacidad para adaptarse a los cambios ininterrumpidos y los desafíos que se derivan de manera ineluctable.

Hoy la lucha por las identidades, las luchas étnicas, los movimientos religiosos, la seguridad interna, el mundo multicentrado (Anguiano, 2016: 77) donde hay países emergentes como Brasil, Rusia, India, y China, la dimensión mundial de los problemas sociales, políticos y económicos, configuran un panorama de realidades intrincadas, complejas y volátiles que demandan una mejor comprensión de las relaciones causales que las provocan. En este terreno, los gobiernos tienen que repensar los sistemas de inteligencia que utilizan, las rutinas que emplean para dar lectura a la realidad conflictiva y actuar en consecuencia; revisar las herramientas que se utilizan para producir bienes y

servicios públicos, así como que su personal sea motivo de una formación y preparación que reúna calidad comprensiva y destreza operativa más efectiva. De igual modo, se ha de revisar lo que concierne al tamaño de su organización para que, mediante el diseño institucional, adquieran nuevas capacidades de respuestas que permitan atender con mayor cercanía las demandas y problemas que tienen cada vez más, encadenamientos estructurales—globalidad, regiones, espacios locales—que impactan la funcionalidad de los sistemas de gestión pública.

En este sentido, las dos piezas de los gobiernos, como las políticas públicas y la administración pública, han de revitalizar la eficacia que les corresponde para llevar a cabo un mejor procesamiento de los problemas y soluciones en el mundo del mercado, las interacciones sociales, los problemas políticos y los intercambios económicos. Su sentido de operación tiene que ser más estratégico, más de visión, más de efectividad y más de efecto multiplicador, regido por la calidad y con sistemas de aprendizaje que permitan funcionar como la memoria institucional, que permite fijar hojas de ruta en el presente y de cara al futuro, a fin de asegurar que los resultados de la gestión pública tengan más efectos positivos. La operación de los gobiernos no se ciñe al mejoramiento de sus procesos internos, sino a que se asuman como organizaciones que tienen in-

teligencia colectiva para discernir, pensar y formular estrategias de acción que permitan estar a la altura de los problemas y desafíos del siglo XXI.

Los gobiernos operan en un paisaje nuevo. El sector público enfrenta desafíos económicos, sociales y ambientales; la tecnología está revolucionando la forma en que los ciudadanos interactúan con el gobierno; los individuos y las organizaciones en toda la sociedad están formando nuevos tipos de asociaciones; y los ciudadanos están más informados y conectados que nunca. En su conjunto, estos factores crean oportunidades para tener nuevas formas de pensar sobre el gobierno y cómo funciona (OCDE, 2016: 29).

Como inteligencia colectiva (Bourgon, 2009:61), los gobiernos transforman su condición de vida. En efecto, no se asumen únicamente como sistemas de rutinas, sino como productores de conocimiento más útil y efectivo para tener sus propias bases cognitivas, metodológicas e instrumentales que les permitan hacer frente con gramática y lenguaje propio a la peculiar naturaleza de los problemas públicos.

Por tanto, como inteligencia colectiva, los gobiernos construyen en el siglo XXI (Bourgon, 2009: 62) las realidades en las que se desenvuelven, los problemas que han de encarar, el diseño de las soluciones y con el paso de su experiencia van con-

formando sistemas de aprendizaje que les permiten actuar con mejores elementos de respuesta en un mundo cambiante.

La actual revolución tecnológica no es un avance instrumental, sino el establecimiento de un nuevo orden de vida en el cual las personas, la sociedad, los mercados, los Estados y los ciudadanos, tienen ahora una nueva interacción con el uso intensivo del Internet, la industria digitalizada y la conectividad inteligente. Este ha generado con las aportaciones digitales, nuevas formas de comunicación e intercambio que apuntan por la vigencia de la sociedad, de la información y la comunicación. En este caso, las relaciones sociales son ahora más intensas e innovadoras (Bourgon, 2009: 59), rápidas, con menores costos, más eficiencia, con mejor distribución, con vínculos más directos, creando al mismo tiempo, espacios virtuales no solo de comunicación sino de interacción a nivel mundial, lo cual implica que el espacio público no solo tenga expresión empírica en la calle, sino también en el espacio de la carretera de la información.

Hoy los flujos de información y comunicación están regidos por las aportaciones de la electrónica, con lo cual el sistema de interacciones entre las personas incluye cambios importantes en la vida privada y desde luego en la vida pública. Todo ello provoca que la visión de los gobiernos tenga que darse más allá de sus ámbitos de decisiones y acciones para dar lectura

precisa a los movimientos de la sociedad que, como la contemporánea, no se ciñe únicamente a los formatos de la ciudadanía jurídica y política, sino que se asume como un actor central en los procesos que conllevan a la estructuración de las decisiones públicas.

La comunicación social y política ha emergido como una de las características más conspicuas de la sociedad y los gobiernos contemporáneos. Hay ahora nuevos patrones de conducta ávidos por estar informados y comunicados en una variedad de temas y problemas que son objeto de intercambio, información, actualidad y que incitan a la acción colectiva. Los nuevos patrones de conducta, entendidos como nueva acción pública (Cabrero, 2006: 17), dan cuenta de que los actores gubernamentales y los actores no gubernamentales interactúan sin mediar espacio y tiempo como elemento restrictivo, sino que desarrollan estrategias de comunicación que son de dominio público, lo cual permite conocer la posición que tienen diversas personas, públicos y organizaciones para valorar, pensar y actuar. Este nuevo orden social y político implica para los gobiernos imperativos responder mejor a los progresos y desarrollos de la sociedad contemporánea. Por ejemplo, Facebook y Twitter nutren los procesos en las redes digitales hasta generar nuevas relaciones de comunicación, identidad e intercambio que testimonian que existe

un sistema de conexiones que se amplía en la medida en que la comunicación sigue con flujos de información que se multiplican y comparten.

Tanto los fenómenos sociales (Simmel, 2014: 101), como el orden jurídico y político establecidos, tienen ahora más actores interactivos e interconectados, lo cual implica nuevas fuerzas formales e informales que dan vida a procesos de política pública y que sintetizan las nuevas relaciones de la sociedad con el gobierno. Por ello, el uso del Internet no debe considerarse en la visión limitada de que es un cambio instrumental, “...Internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar, altera profundamente los procesos y posiciones de intermediación, y genera vínculos y lazos mucho más directos y horizontales, (...) Internet expresa otro orden social” (Subirats, 2012b: 11-12). En consecuencia, internet no debe valorarse como un “nuevo martillo para clavar clavos con mayor rapidez y comodidad” (Subirats, 2012a: 11), sino como una pieza que da origen a nuevas relaciones de interacción, intercambio y operación entre actores de la vida colectiva, así como entre diversas personas que se muestran en la carretera de la información, incluso con imagen de sí mismas y con datos que comparten para nuevas interacciones.

Se multiplican así las *policy networks*, con lo cual las formas de injerencia de los actores públicos tienen la posibilidad de abrir los procesos de las políticas a través

de recursos cognitivos, reducción de costos, movilización, decisiones y liderazgo (Subirats, 2012a:19). También destacan las nuevas realidades en las cuales la movilización a través de las redes sociales no implica ampliar las pirámides burocráticas hacia una mayor centralización ni multiplicar lógica organizativa y jerárquica (Subirats, 2012a: 19), debido a que las propias redes se mueven más por el lado de las relaciones horizontales, lo cual facilita su conexión, intercomunicación, así como los procesos de intercambio en una visión de beneficios compartidos y con menor costo monetario.

Todo ello configura un panorama de realidades que dan cuenta de movimientos sociales que han tenido impacto en el espacio público, y que, con el uso de las redes sociales, destacan entre otros, en España (15M), Israel o Estados Unidos (movimiento Occupy Wall Street), los estudiantes chilenos, “Yo soy 132” (México) y sus repercusiones en la agenda política y en la agenda de las políticas públicas (Subirats, 2012a: 19). De este modo, el perfil de los gobiernos se viene transformando ante los cambios en la vida social y productiva, así como en el patrón de comportamiento de los movimientos políticos. Todo ello en la lógica de los cambios democráticos que aceleran los procesos en la sociedad y dan cuenta de cómo el uso de las redes sociales y digitales estructura conductas más interactivas y organi-

zadas para luchar mejor en términos de la agenda de las políticas públicas.

El impacto de los grupos y organizaciones de la sociedad en los espacios públicos es mayor, debido a la capacidad de organización que se puede llevar a cabo con el auxilio de las redes digitales. Esto configura panoramas de mayor intensidad ciudadana que, con nuevos liderazgos, permiten visualizar que las estructuras y dinámicas del poder superan los escenarios en los cuales los ciudadanos, las organizaciones y los propios gobiernos tenían relaciones predecibles para llegar a tipos adecuados para frenar conflictos.

En la actualidad, no es fácil predecir cómo se han de comportar tanto las personas como los colectivos. La ruta de los gobiernos más que la racionalidad de otrora, es la incertidumbre, no solo por el grado de innovación en materia de participación social, sino que con el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, las relaciones de poder tienen la capacidad de producir ambientes inesperados de sinergia social y política, situación que modifica la racionalidad previsible, para dar lugar a la racionalidad heurística, la cual se caracteriza por la necesidad de resolver con creatividad, es decir, fuera del guion establecido, los problemas y demandas de carácter público, dado que lo público “(...) es de interés o utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a

la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emanada” (Rabotnikof, 2005: 28).

La nueva acción colectiva desafía de modo pacífico la capacidad de respuesta de los gobiernos y los Estados, los cuales tienden a disminuir (Paquin, 2010: 357) sus actividades en la sociedad. Estos exploran y adoptan modos alternativos de hacer las cosas para no anclarse en el rezago y la obsolescencia que indicará la disminución de los rendimientos de los gobiernos.

La nueva acción colectiva explica en buena medida el auge del movimiento de la Nueva Gestión Pública (Aguilar, 2013: 234), la cual tiene como patrón normativo y de solución de problemas, la tesis de que los Estados no deben hacer todo en la economía y la sociedad; no deben tener en su gestión el monopolio de los bienes y servicios públicos; deben adoptar el espíritu empresarial para medir y evaluar su desempeño institucional; se deben crear agencias autónomas con perfil técnico y distantes de los ministerios clásicos más involucrados en el juego del poder; se adopten en las agencias del gobierno los contratos por desempeño para hacer contrapeso a los servicios civiles de carrera, a favor de la innovación de la gestión pública; las políticas públicas tengan más acento regulador, no productor ni distributivo; las agencias del gobierno sean más abiertas, competentes y orientadas a producir valor público; el mercado, la sociedad y las empresas tengan un papel más activo en la

economía de mercado y que existan nuevos límites entre la actividad del Estado y la que corresponde a las propias empresas y al mercado para salvaguardar mejor las libertades económicas.

Se privilegia de este modo la relación costo-eficiencia, así como el vínculo entre productividad y producción de los servicios públicos. Todo este paquete de propuestas se encamina por el lado de generar un nuevo patrón de gobierno orientado a producir una nueva gobernanza, fincada en la cooperación, la coordinación y la autorregulación de los actores de la sociedad (Mayntz, 2001: 9) reduciendo con ello, el protagonismo de las políticas intervencionistas y vetustas que caracterizaron a los Estados comprometidos con la búsqueda del bienestar y el logro de la estabilidad política sobre la base, entre otros factores, del juego de la asimetría de la información que acentuaba la rivalidad entre los políticos dirigentes del Estado y el cuerpo de directivos de primer nivel que jugaban a ganar el poder, movilizándolo para ello, los recursos públicos.

Con base en lo expuesto, se impone el redescubrimiento del gobierno para sacarlo del juego del cálculo político de las burocracias comprometidas con determinadas políticas públicas, que impulsaban el bienestar sobre el axioma de que las demandas sociales deben financiarse incluso con el déficit público para hacer frente a la sobrecarga de las demandas sociales.

Fueron tiempos en que la transparencia y la rendición de cuentas no estaban cimentadas como procesos fundamentales del quehacer público. Por tanto, los gobiernos se desafinaron, los Estados tenían bancarrota fiscal y procesos de endeudamiento que dañaron la estructura de la sociedad y los mercados, provocando mayor desigualdad en las condiciones de vida de las personas, las familias y la vida colectiva. Las lecciones aprendidas con los Estados intervencionistas pueden ahora capitalizarse redescubriendo el gobierno, es decir, cómo ha de funcionar, no tanto qué debe hacer y sí hacer con eficacia las tareas que tiene a su cargo para evitar la reproducción de los errores que llegaron a tensionar a las democracias contemporáneas.

El redescubrimiento del gobierno con base en redes e interacciones (Mayntz, 2001: 11), es parte medular de la sociedad contemporánea para evitar nuevas catástrofes como las de los años setenta y parte de los ochenta. El gobierno redescubierto es la senda que favorece el modo de rehabilitar sus capacidades directivas y operativas sobre la base de procesos de apertura, participación, transparencia y colaboración en momentos en que el mundo desarrolla con intensidad los intercambios de bienes y servicios con base en las reglas que fija la globalidad. El gobierno redescubierto tiene como patrón de referencia los enfoques post nueva gestión pública (Ramírez, 2015: 135), para dar paso a otras

alternativas de funcionamiento y desempeño que permitan destacar la importancia, los contextos, los procesos y el sentido necesario del gobierno como entidad fundamental para el desarrollo de las sociedades democráticas.

Perfil del gobierno abierto

Un punto específico a destacar en las dinámicas, procesos y derroteros del gobierno abierto⁵ como categoría comprensiva, es que se inscribe en el desarrollo de las sociedades democráticas contemporáneas que han logrado alcanzar un importante grado de desarrollo que se acredita con la necesaria autonomía de las instituciones públicas frente a la existencia de los intereses no gubernamentales. Ello significa que la prevalencia del interés público se garantiza con autoridades consolidadas que alcanzan un amplio reconocimiento para lograr que la cooperación y la coordinación sean la parte principal que permite contrarrestar las causas, efectos y consecuencias de los conflictos. La consolidación de la sociedad democrática abre la puerta para que la categoría gobierno abierto se perfile como un sistema de desempeño institucional que encuentra en los

5 “...it’s the notion that the people have the right to access the documents and proceedings of government”. Lathrop, Daniel; Ruma, Laurel, eds. *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O’Reilly Media, 2010, p. xix. https://hfoss-fossrit.rhcloud.com/static/books/open_government.pdf [consultada el 16 de septiembre de 2016].

fundamentos políticos de la propia democracia, la base para estructurarse a partir de un diseño de instituciones que refleja los principios y reglas que dan funcionalidad al ejercicio democrático del poder.

En este sentido, el gobierno abierto alude a condiciones de vida que se caracterizan por la vigencia de las libertades civiles y políticas, así como por la vigencia de los principios de transparencia, rendición de cuentas,⁶ participación y colaboración ciudadanas.

No es el gobierno abierto un ingenio cibernético ni una máquina de comunicación y control que funciona sobre la base de comandos de control y *software* impecable. Tampoco que sea controlado por mecanismos digitalizados alimentados por el desarrollo de la electrónica. Por el contrario, el gobierno abierto es una institución de carácter democrático. Está diseñado en estructuras de poder que se orientan a reconocer la vigencia de libertades y derechos de los ciudadanos. Su fundamento de origen consiste en reconocer que la democracia es un método para procesar y solucionar los problemas colectivos de manera pacífica, a fin de acreditar que “La capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar” (Aguilar, 2006: 67). Otro aspecto a destacar

en este sentido es que el control del poder se ha institucionalizado para garantizar mayor certidumbre en el desempeño de la autoridad y los cuadros de la burocracia gubernamental. Un aspecto más es que existe un sistema de controles que permiten la mejor gobernación de los procesos institucionales, sin omitir la participación de los ciudadanos⁷ en los asuntos públicos (Jones y Gaventa, 2002: 3).

El escrutinio de los ciudadanos sobre la conducta pública de la autoridad es una característica fundamental, con el fin de evitar que el poder se desborde y provoque daños públicos. Finalmente, otro aspecto central del gobierno abierto es que su desempeño es parte de la lógica de pesos y contrapesos que dan oportunidad de diseñar reglas y procedimientos para que no tienda a la centralización innecesaria ni a la descentralización fragmentada que altera los rendimientos intergubernamentales.

El tema de la fragmentación intragubernamental, al que hay que añadir el de la disociación intergubernamental, es considerado hoy la matriz de la mayor parte de los problemas de la ineficacia gubernamental (Aguilar, 2013: 135).

6 “Accountability is a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences” (Bovens, 2006).

7 “Liberal theories promote the idea that citizenship is a status, which entitles individuals to a specific set of universal rights granted by the state”. (Jones y Gaventa, 2002: 3). Véase <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Db19.pdf> [consultada el 17 de septiembre de 2016].

Ello favorece el respeto por los ámbitos y responsabilidades para dar vigencia a una funcionalidad eficaz para poder visualizar que el ejercicio del poder esté garantizado por procesos de vigilancia y contención localizados en el régimen político para evitar que las libertades civiles y políticas, así como la integridad institucional del gobierno, estén a salvo de las luchas y pugnas del poder.

En este sentido, se entiende por gobierno abierto, un conjunto de arreglos institucionales fincados en la deliberación, el ejercicio dialógico y el logro de acuerdos que, en los ámbitos de la democracia política, tienen como propósito diluir la corrupción, la opacidad, el secreto, las asimetrías de la información, así como el monopolio de la propia información por parte de la autoridad, creando de ese modo, condiciones para una gestión más democrática y efectiva para la sociedad, los ciudadanos, los mercados y la opinión pública; teniendo como pilares de su gestión, la libertad, la participación colaborativa, la transparencia, la rendición de cuentas, así como el debate público a fin de racionalizar y mejorar el ejercicio del poder. Esto significa que el gobierno abierto desde el ángulo de la democracia tiene como punto de arranque no solo la innovación tecnológica, sino el concurso de actores, constituciones políticas —que reconocen la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana—,

leyes, acuerdos y negociaciones que se articulan en la esfera de la sociedad civil y el Estado democrático de derecho, con lo cual el gobierno abierto puede valorarse

...como plataforma de democracia abierta”...En este sentido, podemos caracterizar a los gobiernos democráticos liberales por estar dotados de dos grandes premisas: el carácter democrático y el Estado de derecho (Mariñez y Valenzuela, 2013: 33-34).

El gobierno en la democracia tiene un amplio blindaje institucional que permite calificarlo como el gobierno de y para los ciudadanos. Es un gobierno de los ciudadanos, porque estos tienen la oportunidad de elegir a las autoridades públicas e incidir en los procesos de control para que el ejercicio del poder no sea irresponsable. Es para los ciudadanos, porque se orienta a salvaguardar las libertades civiles y políticas, así como la igualdad y la calidad de vida. En este caso, el gobierno no se aleja de los ciudadanos ni tiende a la evasión de los controles, lo cual es garantía para generar y recrear condiciones que favorecen la vigencia de un poder responsable y eficaz. En este perfil genérico del gobierno en la democracia, en donde se ha de ubicar la categoría gobierno abierto en el sentido de que institucionaliza procesos de comunicación, deliberación y argumentación, que conectan de manera importante a los

ciudadanos con las esferas de la gestión gubernamental.

La categoría gobierno abierto tiene savia democrática, institucional y eficacia operacional. La savia democrática deviene que el propio gobierno tiene como base de su razón de ser la elección de los ciudadanos, así como el establecimiento de un sistema de instituciones que se caracterizan por su estabilidad y el control del poder gubernamental. Tiene savia institucional porque su vigencia se nutre de las aportaciones del liberalismo, el constitucionalismo y el republicanismo que permiten el diseño del poder sobre la base de una organización que se apoya en estructuras, autoridades, reglas y procedimientos que garantizan la elaboración y el cumplimiento de las normas de manera abstracta, impersonal, general y universal. La eficacia operacional se basa en sistemas de regulación que garantizan la necesaria unidad de mando, la centralidad razonable y la indispensable descentralización política para evitar que el ejercicio del poder quebrante el sentido y funcionalidad del gobierno democrático.

Por tanto, el gobierno abierto es una categoría que alude a momentos fundamentales en que las instituciones logran conjugar autoridad, distribución de competencias, jerarquía administrativa consolidada, eficacia en la gestión de las políticas y cuadros con alta profesionalización para llevar a cabo el cumplimiento de las

tareas asignadas. El gobierno abierto ha tenido una importante evolución que tiene su origen cuando el autor Wallace Parks en 1957 en un trabajo denominado “The Open Government Principle: Applying the Right to know under the Constitution” (Mariñez y Valenzuela, 2013: 26; Valenzuela, 2013: 129) lo acuña; posteriormente, en el siglo XXI es retomado y reelaborado para dar cuenta de una forma de organizar y ejercer el poder con el auxilio de las tecnologías de la información (Mariñez y Valenzuela, 2013: 27), las cuales han conseguido introducir cambios de fondo en las organizaciones gubernamentales, pero sin soslayar la importancia de los ciudadanos y la sociedad en la vigilancia de los procesos gubernamentales.

La reelaboración del gobierno abierto tiene ahora nuevos escenarios que indican que los sistemas abiertos del poder condensados en la categoría sociedad abierta, abren otras rutas del desarrollo institucional para aludir a cuestiones medulares que se relacionan con las formas de comunicación, intercambio y deliberación que las autoridades han de tener con los ciudadanos. Las democracias producen instituciones interactivas, lo cual favorece los ambientes coordinados y cooperativos, dado que potencian mejor la certidumbre institucional. Ello implica que los asuntos colectivos, así como los problemas y soluciones públicos no son materia exclusiva de las autoridades, sino que hay voces y

organizaciones ciudadanas que se interesan por tener una mayor intervención en las agendas y respuestas colectivas.

Por tanto, la categoría gobierno abierto debe entenderse en un triple aspecto: institucional, funcional y heurístico.

- a) Institucional: porque su origen formal se reconoce en normas y reglas escritas que son producidas por órganos específicos del gobierno como el Poder Legislativo, mientras que el Ejecutivo y el Judicial se encargan de cumplirlas en razón de sus tareas.
- b) Funcional: porque los gobiernos están diseñados para atender, procesar y solucionar problemas con el concurso de actores sociales y productivos, así como con políticas públicas y servicios públicos.
- c) Heurístico: porque los sistemas de gestión se conciben para dar respuestas a los ciudadanos, favorecer sistemas de enlace con ellos y responder a una variedad de condiciones que exigen el seguimiento de las políticas que se aplican, así como la corrección y el mejoramiento con inventiva de los procesos y programas para lograr el desempeño con eficacia.

Por consiguiente, la categoría gobierno abierto puede comprenderse en cuatro esferas fundamentales: transparencia, ren-

dición de cuentas, participación activa de los ciudadanos y aprendizaje colectivo:

- a) La transparencia tiene como objetivo diluir la opacidad, romper el monopolio de la información a cargo de las burocracias gubernamentales, reducir la asimetría de la información, hacer accesible a los ciudadanos las oficinas gubernamentales, lograr la máxima publicidad en los procesos de gestión y garantizar el derecho de acceso a la información;
- b) La rendición de cuentas se orienta a que el principio de responsabilidad comprometa a la autoridad a no evadir obligaciones ni compromisos, a justificar ante terceros –los ciudadanos- el sentido, obrar y el cumplimiento de las tareas gubernamentales, con la debida justificación de lo realizado, así como de los recursos que se han ejercido;
- c) La participación activa de los ciudadanos concierne a formar redes de cooperación que fortalezcan el sentido público del gobierno, así como ampliar el radio de acción de las tareas de responsabilidad. En las modalidades de la participación colaborativa de los ciudadanos, destacan por su intervención y colaboración en las políticas públicas, la deliberación que tengan con las autoridades en materia de políticas públicas, el intercambio de ideas con los tomadores de las decisiones públicas,

la discusión razonada de los asuntos públicos, elaborar recomendaciones de política pública para potenciar la mejora en su diseño e implementación y participar en los procesos de evaluación pública que permitan no solo conocer qué ha realizado la autoridad, sino destacar si las políticas públicas han cumplido o no con los valores y objetivos que las justifican. No hay duda de que la participación colaborativa de los ciudadanos es pilar clave en la configuración de las políticas públicas y ello destaca que los procesos de deliberación y argumentación que desarrollan ante la autoridad dan cuenta de momentos importantes que nutren la calidad de la vida democrática. Desde esta perspectiva, el uso de la tecnología⁸ es otra pieza clave en la visión del gobierno abierto, dado que posibilita el armado de redes sociales que se unen a las sinergias pú-

blicas para dar respuesta compartida a los problemas colectivos. La tecnología permite, además, que los ciudadanos y organizaciones de la sociedad tengan la oportunidad no solo de comunicarse con el gobierno, sino de intercambiar datos relevantes que sean entendidos en la visión de datos abiertos, es decir, que sean interpretados por los usuarios de la democracia que son los ciudadanos y no por las instancias de las burocracias que tienen sus propias rutinas para capturarlos y sistematizarlos. Lo importante con el uso intensivo de la tecnología es que los datos sean abiertos, es decir, valorados por los usuarios de los servicios gubernamentales y no únicamente por los tomadores de las decisiones y de los cuadros operativos de la gestión gubernamental y

d) El aprendizaje colectivo deriva de que la misma democracia permite corregir y mejorar los procesos de políticas que incluyen desde luego la superación de errores, fallas, deficiencias, insuficiencias y debilidades de gestión para hacer más efectivo el desempeño institucional de la democracia. El aprendizaje colectivo se incentiva más con la transparencia y la rendición de cuentas para dar mayor factibilidad a la democracia como una forma de gobierno que funciona en la lógica de los sistemas abiertos que de ese modo tiene mayor capacidad para adaptarse

8 Las TIC permiten la ampliación del espacio público, entendido no como una esfera propia de las instituciones representativas, sino como un marco de respuesta colectiva a problemas comunes. Los Estados pueden ir perdiendo centralidad y eficacia como espacio de toma de decisiones y punto de delegación para la implementación de la agenda pública frente a un aumento de la participación cívica en la resolución de problemas comunes y en la provisión de servicios y bienes públicos. En otras palabras, una sociedad civil más activa y autónoma que asume responsabilidades sobre la resolución pública de los problemas comunes. Ello podría conllevar un notable cambio en las tradicionales posiciones jerárquicas del Estado, que pasaría a tener roles más complementarios y de garante que de decisor único y ejecutor privilegiado (Subirats, 2012a:16) <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>. [consultada el 16 de septiembre de 2016].

a los cambios, crisis y transformaciones. Estos atributos que caracterizan a los gobiernos abiertos no responden a moda alguna, sino a los procesos de cambio institucional y organizacional que estimulan la rapidez de la innovación tecnológica.

En esta visión del gobierno abierto, las tecnologías de la información y la comunicación juegan un papel importante, dado que posibilitan que la parte interior de los gobiernos sea conocida y reconocida con base en reglas y procedimientos que prescriben cómo obtener ventajas de los dispositivos cibernéticos y digitales que permiten “incursionar, conocer y navegar” por el interior de las oficinas gubernamentales para después valorar lo que realizan con base en la lógica de las políticas públicas. Cabe aclarar que la categoría gobierno abierto no se ciñe a lo tecnológico ni a lo instrumental, sino que los contiene y estructura sin perder la visión axiológica, filosófica e institucional de la democracia entendida como una forma de gobierno. Citando a Bobbio (1996):

Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está

autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (24).

Lo central en la categoría gobierno abierto consiste en que el aprovechamiento de la tecnología tiene como referentes los procesos de apertura, accesibilidad, comunicación, intercambio y deliberación que son base de la funcionalidad democrática. La tecnología es el gran medio para ampliar la información y comunicación con la sociedad y los ciudadanos. Pero en el caso del gobierno abierto, no es una variable independiente, sino regulada por normas institucionales que se vinculan con la calidad de vida de la democracia.

El sentido del gobierno abierto consiste en valorarlo como un modo de operación que las democracias han diseñado sobre la base de reglas y principios que son indispensables, entre los que destacan el control del poder, la colaboración entre la autoridad y los ciudadanos, la dinámica de las interacciones con la autoridad constituida, las redes de actores no gubernamentales con interés en lo público, los procesos de online, la deliberación, el aprovechamiento de las capacidades, energías, iniciativas y recursos de la sociedad para ampliar las respuestas públicas dado que los gobiernos no tienen la última palabra en cuanto a la información y valoración de las decisiones de política pública.

Un aspecto relevante del gobierno abierto está dado porque se inscribe en la visión

del siglo XXI, tiempo en el cual el Estado posweberiano responde a otras realidades, condiciones y procesos, desde el momento en que los diseños de la gestión pública demandan la existencia de las organizaciones abiertas, adaptativas, flexibles y cercanas a la sociedad y los ciudadanos. Por tanto, los modelos de gestión posburocrática han jugado un papel importante en la estructuración de los gobiernos abiertos, debido a que enfatizan más la importancia de las relaciones horizontales de poder, dado que son aspecto básico para que las oficinas, tanto administrativas como burocráticas, desplieguen vínculos, procesos, políticas y formas de colaboración con grupos de la sociedad, que permitan articular metas colectivas de manera más abierta y constructiva

La gestión posburocrática (Barzelay, 1999: 290) no propone eliminar la burocracia en el sentido clásico, sino que esta ingrese a nuevos patrones de desempeño público en los cuales los ciudadanos tienen un lugar central en la vida pública. El énfasis en la calidad de los procesos, la medición de los resultados y la deliberación con grupos de la sociedad, le confieren a la gestión posburocrática un compromiso con la innovación organizacional y tecnológica, que es propia de los gobiernos abiertos para mejorar su comunicación e interacción con la propia sociedad. De ahí el sentido del término Open Data —datos abiertos— que solo puede tener

mejor aplicación cuando las organizaciones gubernamentales eliminan los procesos abigarrados, los trámites bizantinos, la valoración de los insumos, el énfasis en los costos, no en los procesos, y la importancia del producto final, creando así las condiciones de apertura e incorporación de los ciudadanos a la esfera institucional del gobierno con fines de colaboración, corresponsabilidad y coproducción de políticas públicas.

En este caso, las Tecnologías de la Información y la Comunicación son la palanca que imprime mayor velocidad a la producción y distribución de los datos abiertos, porque los dispositivos digitales que las sustentan con reglas de interés público, dan lugar a la existencia de amplias y voluminosas bases de datos que producen y sistematizan los gobiernos, a fin de convertirlos en información pública, que permita a los ciudadanos establecer los criterios de valoración que respondan a sus necesidades civiles, políticas y económicas. Con ello, el escrutinio de los ciudadanos sobre el propio gobierno se multiplica de manera intensa y de ese modo el control desde la sociedad sobre el desempeño de las autoridades es una constante que responde a la visión clásica y posmoderna que tiene como objetivo evitar que los gobiernos se conviertan en sistemas de opacidad y secreto que los alejan de los ciudadanos, pero, sobre todo, de los valores de la democracia.

En otro orden de ideas, la categoría gobierno abierto responde a los nuevos procesos de gobernanza democrática, dado que su patrón de desempeño se destaca por privilegiar los procesos de autonomía, deliberación, interacción, cooperación y coproducción de políticas públicas. De este modo, el gobierno no es un eje con autonomía excesiva ante la sociedad, sino un tipo de organización que interactúa y se coordina con diferentes entidades de la sociedad en un esfuerzo que se orienta a producir valor público, entendido como la oportunidad de que las autoridades y grupos específicos de la sociedad contribuyan a la discusión, argumentación y posturas consensuadas, para lograr que la calidad de la vida pública sea potenciada y en consecuencia, mejorada en términos de sus condiciones de vida.

La categoría gobierno abierto implica, desde la óptica de la gobernanza, una forma de organización y gestión que, con apego a los valores y reglas de la democracia, asume una forma de desempeño que permite interactuar con la pluralidad de la sociedad en un esfuerzo que se canaliza para el diseño de formas de respuesta pública que permitan contrarrestar las vulnerabilidades de la sociedad y elevar significativamente sus condiciones de vida. En este caso, la autoridad pública no es única en los procesos de las decisiones colectivas, sino que hay otros actores de la

sociedad que interactúan con ella para definir la agenda de temas a discutir.

Desafíos contemporáneos del gobierno abierto

Las realidades que hoy día enfrentan los gobiernos abiertos se caracterizan por la vigencia de la desterritorialización, el auge de la digitalización, la caída de las fronteras rígidas, los espacios virtuales, la interconexión de redes activas e informadas, así como la apertura de la globalidad con sus impactos transfronterizos y supranacionales.

La realidad del poder es más abierta, plural y diversa, lo cual implica retos de gobernabilidad para la democracia y, en consecuencia, para las instituciones de gobierno que son las responsables de cuidar su estructuración, coordinación y cooperación.⁹ La realidad del poder es ahora más intensa. Sin embargo, hay relaciones difusas que escapan a la óptica de los gobiernos. Es el caso de los movimientos terroristas y la intensificación de los movimientos religiosos influenciados por la política.

En este estado de cosas, la realidad de la sociedad contemporánea tiene ahora nuevos actores, presiones, relaciones, intercambios, así como la articulación de las

⁹ “Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives” (Schmitter y Karl, 1991).

metas colectivas en pisos más movedizos que exigen mejor seguimiento de los procesos que en ellos se suceden, porque también involucran la vida de los gobiernos.

Desde la óptica del gobierno abierto, la nueva acción pública se nutre de la interacción de la sociedad, el mercado, los ciudadanos y el Estado; también abre un panorama que obliga a la generación de alternativas no convencionales para dirigir la sociedad. Esto significa que la nueva gobernanza implica la solución colectiva de los problemas (Mayntz, 2001: 17). Ya no son suficientes los controles tipo comando que están diseñados para sociedades con fronteras rígidas y soluciones de cúpula, cuando el mundo contemporáneo funciona sobre la base de procesos abiertos y horizontales en el espacio físico de la sociedad, pero al mismo tiempo ha creado redes cibernéticas que no necesitan espacio físico-territorial para desenvolverse.

En esta lógica, la globalización¹⁰ se caracteriza por incluir varias dimensiones económicas, pero también las jurídicas, políticas y religiosas (Wieviorka y Calhoun, 2013: 35). Esto ha cambiado y sigue cambiando al mundo, con lo cual los gobiernos abiertos no pueden ni deben anclarse en la visión de los Estados-Nación, porque la fuer-

za de los acontecimientos los rebasa con problemas globales como la migración, el terrorismo, las identidades religiosas, las identidades de los nuevos movimientos sociales y políticos, así como las identidades de nuevas relaciones de poder que alteran el modo de vida de la familia, las iglesias y el sistema de instituciones de las comunidades civiles y políticas.

La idea de globalidad se ha establecido en la sociedad contemporánea y de este modo los mercados y los Estados son ahora piezas centrales en los reacomodos de la vida actual, porque tienen la capacidad de reordenar la vida individual y colectiva en términos de lograr que los nuevos reacomodos generen costos y beneficios realistas. La globalidad como fuerza productiva e innovadora es para los gobiernos abiertos un referente obligado para destacar su ámbito de operación, el cual se traduce en que la gestión pública, entendida como gestión de políticas públicas, es más amplia, plural y diversa.

Las nuevas condiciones de vida apuntan por la dinámica de los sistemas cibernéticos que desempeñan un papel crucial en los procesos de comunicación en lo que se denomina realidad virtual y, al mismo tiempo, las acciones públicas que se gestan en la sociedad, la economía y los intercambios en el espacio de lo privado y lo público, provocan que la complejidad para llevar a cabo la tarea de gobernar tenga mayores grados de dificultad.

10 "Globalization is a process that encompasses the causes, course, and consequences of transnational and transcultural integration of human and non-human activities". Nayef R.F. Al-Rodhan y Gérard Stoudmann (2006). *Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition*.

Los gobiernos abiertos, en este sentido, se desenvuelven en los procesos y ritmos de la globalidad, lo cual implica que lo espacial y lo temporal dan vida al tiempo real, que se caracteriza por lo inmediato de las acciones concretas, la aplicación de las políticas públicas, así como la toma de decisiones públicas en los marcos de múltiples espacios de poder que presionan a los gobiernos para que sean más eficaces, más calificados y que contribuyan al desarrollo de la vida privada, la vida pública y la vida comunitaria de manera más efectiva. Tanto los ataques a las Torres Gemelas en Nueva York en septiembre de 2001, la crisis financiera de 2008 (Anguiano, 2016: 83) con la quiebra de instituciones prestigiosas como Bear Stearns, Lehman Brothers y Royal Bank of Scotland, los ataques terroristas a España en 2004, Londres en 2005, Bélgica en 2016, ciudades de Estados Unidos como Orlando en 2016 y Francia en enero, noviembre de 2015 y Niza en 2016 son acontecimientos que exigen revisar y mejorar las capacidades de gobierno.

En tiempos más recientes, el éxodo de refugiados que rebasa las fronteras de países como Alemania y Francia por efecto de la guerra es un riesgo que se ha de abordar con mejores instrumentos y respuestas de gobierno. La seguridad mundial está en riesgo.

Ningún país se encuentra distante de las crisis económicas, ni de las zonas de inseguridad que provocan miedo, angus-

tia y terror entre la población civil. Todo ello obliga a que los gobiernos abiertos tengan que desplegar lo mejor de su inteligencia para evitar que algún evento pueda destruir tanto a las personas como a los bienes materiales. Los gobiernos tienen ante sí, problemas globales con incidencia local, lo cual exige inventiva por parte de las clases políticas y de los administradores del Estado para decidir las medidas de seguridad que protejan a la población civil de los ataques que se preparan en diversos puntos del mundo.

Los problemas globales tienen repercusión inmediata, debido al uso de la tecnología para transmitir en tiempo real acontecimientos que provocan daño y destrucción. Los problemas globales han provocado que los gobiernos abiertos intercambien bases de datos para hacer frente a temas álgidos como el terrorismo global. Los problemas globales son una veta que desafía la inteligencia presente y futura de los gobiernos.

El mundo se desarrolla con acontecimientos que provocan inseguridad, incertidumbre, catástrofes, violencia y terror. Es un mundo que frena sus movimientos, no da tregua a los gobiernos para que se reordenen de manera incremental. Por ello, la innovación tecnológica es una fuerza básica que contribuye a diluir distancias, tiempos, espacios y circuitos de interacción que otrora tenían como dinámica la presencia de los tomadores de decisiones

en el lugar de los problemas. Ahora es factible aprovechar la tecnología con el uso de videoconferencias vía Skype, telefonía inteligente, comunicación satelital. Estos instrumentos tecnológicos sirven al poder para tomar decisiones, planificar estrategias, decidir acciones y evaluar en tiempo real el resultado de los cursos de acción que se aplican. En este sentido, el gobierno abierto es una respuesta institucional, tecnológica, política y operacional para enfrentar los desafíos del mundo contemporáneo, destacando la racionalidad estratégica, no únicamente la racionalidad instrumental. La racionalidad estratégica tiene como ámbito de aplicación los problemas y las soluciones de un mundo en cambio y transformación. Es una racionalidad que tiene como característica elementos que destacan la intencionalidad teleológica, pragmática y aplicada a fin de revertir situaciones de crisis, contingencias, cambios y transformaciones que pueden ocasionar problemas más agudos si falta la intervención de las instituciones para desactivarlos y solucionarlos.

Por consiguiente, el gobierno abierto tiene compromiso con la democracia, dado que la misma lo forma e institucionaliza en momentos en que la seguridad de los Estados y las demandas ciudadanas exigen transformaciones en su seno para que ingrese a la era de la globalidad con mejores recursos que han de permitir el fortalecimiento de las tareas de gestión pública

que lleva a cabo. El gobierno abierto, en ese sentido, es una forma de organización, procesamiento y gestión que responde al sentido de la democracia, a la cual debe proteger y salvaguardar con estrategias y políticas que permitan responder a los imperativos de la vida ciudadana con mejores capacidades (Bourgon, 2009: 53) de gestión y respuesta hacia los ciudadanos. En esta lógica, el gobierno abierto tiene compromiso con los datos efectivos, la información pública, la colaboración de los ciudadanos con sus tareas colectivas y el sentido de coordinación social que permita que sea una institución confiable, a partir de considerar la importancia de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad para que no sea valorado como un sistema unilateral de poder.

La lógica del gobierno abierto es la pluralidad y diversidad de la democracia, de la cual obtiene los elementos que lo caracterizan como un sistema que interactúa y se comunica con los ciudadanos en diversas facetas que dan cuenta de una forma de operación ágil, menos costosa y más efectiva. En consecuencia, el gobierno abierto no se debe reducir a criterios de caja de herramientas, sino que ha de comprenderse en las diversas escalas que configuran a la democracia no solo como una forma de gobierno, sino como un sistema de vida que proclama la libertad y la igualdad como fórmula que permite acercar a los ciudadanos con el propio gobierno.

En este caso, la innovación tecnológica es un medio que favorece el mejor funcionamiento del gobierno abierto, pero en ningún momento es más importante que él.

La eficiencia de la innovación tecnológica es compatible con la democracia, más aún, tiene que contribuir a que el funcionamiento del gobierno abierto sea más amplio y legítimo. La savia del gobierno es de carácter ciudadano que da origen a las relaciones de convivencia, así como a la interacción de los grupos, organizaciones y movimientos que nutren la vitalidad del espacio público. La efectividad del gobierno abierto por cuanto a su gestión pública (Uvalle, 2015: 31) depende de cómo se utiliza y aprovecha la tecnología.

El gobierno abierto es y seguirá siendo una organización responsable de la vida individual, la vida colectiva y la vida comunitaria, a fin de que tengan los mejores fundamentos para potenciar sus formas de desempeño. El manejo de los conflictos no lo deja de lado, tampoco la búsqueda de políticas públicas que hagan factible que la democracia viva con mayor bienestar compartido. Un horizonte fundamental del gobierno abierto es que desactive la opacidad de los procesos institucionales, que permita abrir el funcionamiento del sector público, que el escrutinio ciudadano sea una instancia que pueda evaluar y monitorear el desempeño de las oficinas burocráticas y que permita a la vez, convalidar el apego a las leyes y normas que

rigen la operación gubernamental de los Estados. Estos elementos dan cuenta que en el presente y hacia el futuro, el gobierno abierto tiene amplio compromiso con la sociedad y los ciudadanos, motivo por el cual su alcance tiene que generar mediante resultados específicos, las acciones que respondan a las expectativas de la opinión pública, los agentes productivos y el conjunto de la sociedad.

El radio de actuación del gobierno abierto se caracteriza por una institución que es capaz de responder a la vida pública sobre la base de una mejor transparencia y una más efectiva participación de los ciudadanos. No se trata de un perfil bajo de actuación pública, sino de uno que responda a las expectativas de generar ambientes institucionales que sean motivo de seriedad y reconocimiento, dado que la confianza de los ciudadanos en las autoridades políticas que tienen investidura y los responsables de la operación directa del gobierno, como los servidores públicos, son la pieza clave que ha de permitir que el diseño institucional, tecnológico y técnico del gobierno abierto responda a los valores de la vida democrática, así como al objetivo de contribuir a que el quehacer institucional que desarrolla no deje dudas ni desconfianzas que alimenten el desencanto de la sociedad, no solo en el plano institucional del propio gobierno, sino en el orden jurídico y político que lo sustenta.

El desencanto con el orden jurídico y político es testimonio de que los valores, reglas y prácticas que lo sustentan pierden credibilidad y, por tanto, legitimidad en la sociedad y la vida pública. Desde la visión de las políticas públicas, el gobierno abierto tiene responsabilidad creciente con los diversos públicos que integran la vida asociada. Las políticas públicas son formas de intervención que los propios gobiernos elaboran e implementan, y las consecuencias de su sentido y vigencia provocan de manera inmediata reacciones que combinan costos y beneficios con los recursos públicos "... es el enfoque económico es el más apropiado para cuantificar los costos que el programa conlleva, medir sus beneficios potenciales y reales, y hacer un análisis en términos de eficiencia del uso de recursos públicos" (Santibañez, 2010: 153). Ello implica que el gobierno abierto tiene que diluir las tendencias a favor del secreto y la opacidad, para dar paso a elementos de visibilidad que permitan destacar que cumple sus tareas a la luz de las mejores prácticas de la democracia.

Además, las políticas públicas han de fungir como medios para que los ciudadanos conozcan, accedan y valoren la importancia del desempeño gubernamental, el cual tiene como base normativa cumplir tanto reglas constitucionales como leyes de carácter positivo, que son factor importante en el acatamiento de los valores del orden político de la democracia.

En este sentido, la importancia de la transparencia consiste en que ha de proporcionar a los ciudadanos datos relevantes para que sean valorados por ellos con el derecho de acceso a la información. Sin datos oportunos y realistas se frena la participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos y en el necesario ejercicio de evaluar la efectividad del gobierno.

Los datos disponibles con la transparencia son importantes para que los ciudadanos tengan con oportunidad lo que requieren, para formar una opinión que valore, con datos y evidencias, la evaluación del desempeño gubernamental. Por otra parte, los datos electrónicos que se proporcionen a los ciudadanos han de estimular la preocupación de estos para analizar y debatir los impactos de las políticas públicas. En consecuencia, la colaboración participativa de los ciudadanos depende de la oportunidad que tienen para informarse sobre áreas específicas del gobierno que se explican en razón de las políticas públicas. Desde esta visión, el gobierno abierto, además de responder a temas de seguridad, sobrevivencia y conservación del Estado, más aún en un mundo en el cual se desenvuelve con base en la complejidad creciente de la sociedad y la economía, tiene una amplia cobertura para que las políticas públicas sean visibles en términos de los datos que generan. Mediante la transparencia han de tener como destino la opinión y el debate de los ciudadanos sobre el

desempeño de la acción de gobierno en las distintas áreas que forman y estructuran la vida productiva.

Un desafío significativo del gobierno abierto se relaciona con la calidad de vida democrática, en el sentido de que el espacio público sea nutrido vía los datos como bienes públicos (Mariñez y Valenzuela, 2013:71) que proporcionan la transparencia, en el sitio en que lo público del gobierno, así como el desempeño público de las autoridades y el cuerpo de servidores públicos son objeto del escrutinio ciudadano para dar respuesta a la calidad de la información (Mariñez y Valenzuela, 2013: 70). Este punto es clave para dar vida en el espacio público a procesos de comunicación, deliberación y persuasión con base en el desempeño de las políticas públicas.

La calidad de la democracia no está en la innovación tecnológica en sí misma, sino en la calidad de los debates que permitan formar una opinión seria y razonada en los ciudadanos, con objeto de que la propia democracia como forma de gobierno y sistema de vida tenga mejores escalas de desempeño y sentido productivo de los diversos sistemas que la integran para llevar a cabo la producción de los bienes y servicios. De nada sirve destacar los avances de la tecnología en la vida democrática, si se carece en el espacio público de una opinión sustentada, crítica, informada y constructiva que permita fortalecer la agenda de los asuntos públicos, así como

la agenda de los gobiernos sobre la base de una mayor interacción entre los ciudadanos, las autoridades constituidas y las instituciones que estructuran el orden jurídico y político.

Conclusiones

La importancia del gobierno abierto no está a discusión en la trayectoria de las democracias. Su necesidad se justifica como una respuesta a los procesos de apertura, globalidad, regionalización y localidad que dan cuenta de un mundo más desarrollado e interdependiente.

Los imperativos del desarrollo en la actualidad se enlazan con condiciones de vida que articulan competencia, intercambio, producción de valor, innovación y calidad. Todo ello indica que se viven nuevas etapas que destacan una interconexión amplia entre la sociedad y el Estado. Por ello, el gobierno abierto forma parte de esas nuevas condiciones y apunta hacia un desarrollo más complejo de su operación y de las tareas que debe encarar. Su cobertura se inscribe en los espacios de la deliberación pública, así como en el diseño e implementación de las políticas públicas.

De este modo, el gobierno abierto es una organización diseñada sobre la base de criterios institucionales, innovación tecnológica y la salvaguarda de los valores de la democracia. Es portador de nuevas racionalidades entre las cuales destacan la co-

municación, la producción de datos, la interacción con los ciudadanos y el desarrollo de estrategias que se encaminan a que la sociedad y el Estado tengan otras formas de interacción y corresponsabilidad.

El gobierno abierto desarrolla procesos de políticas públicas que son la clave para destacar el sentido último de su acción. Los procesos de políticas son la base para justificar que el gobierno abierto tenga razón y sentido. No hay otros elementos para valorar su importancia sustantiva, la cual se vincula con los procesos de dirección de desarrollo, tomando en cuentas las tendencias de la gobernanza contemporánea.

Los procesos de política pública abren el gobierno y lo comunican con los diversos movimientos y grupos de la sociedad en un ejercicio que destaca que la democracia ha ingresado a nuevas fórmulas de comunicación, producción y distribución de datos, así como a otras de estrategias que contribuyen a mejorar los procesos de coordinación y cooperación con los demás actores de la sociedad.

El gobierno abierto ha convertido a la transparencia en una política que permite el acceso de los ciudadanos a la producción de los datos. Retoma la rendición de cuentas para que las autoridades justifiquen ante los ciudadanos modos de decisión, conductas, utilización de recursos, así como la eficiencia o ineficiencia en el desarrollo de sus tareas. Revalora la participación ciudadana en forma de co-

laboración, aludiendo que la capacidad instalada puede aprovecharse para llevar a cabo la producción de los bienes y servicios públicos, así como dar vida al esquema de coproducción de políticas públicas. El punto cardinal del gobierno abierto es contribuir a la calidad de la democracia, así como a mejorar los procesos de política pública para que la tarea de gobernar sea más efectiva y valorada con mejores elementos de juicio por parte de los ciudadanos. Todo incluye tareas de seguridad, uso intensivo de la tecnología, fortalecimiento de los procesos de deliberación, debates sobre los asuntos públicos, aprendizajes de cómo hacer que la sociedad y las autoridades tengan mejores procesos de comunicación y colaboración que enriquezcan una mejor discusión de los asuntos públicos en la vida de la democracia.

Referencias

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- ALIANZA GLOBAL POR EL GOBIERNO ABIERTO, Open Government Partnership (2016). Recuperado de: <http://www.opengovpartnership.org/country/united-states>.
- AL-RODHAN NAYEF, R.F. y STOUDEMANN, Gérard (2006). *Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed*

Definition, Working paper of Program on the Geopolitical Implications of Globalization and Transnational Security, Geneva, International Relations and security network.

ANGUIANO, E. (2016). Entorno global en el que se desenvolverá México, en CORDERA, Rolando (coord.), *Más allá de la crisis*. México: Fondo de Cultura Económica.

AYALA ESPINO, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

BARZELAY, M. (1999). *Atravesando la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOURGON, J. (2009). Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo. *Revista de Administración Pública*, México, núm. 3, septiembre-diciembre.

BOVENS, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework, European Governance Papers (EUROGOV), No. C-06-01. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.

CABRERO, E. (2006). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

ELSTER, J. (2006). *Lógica y sociedad. Contradicciones y mundos posibles*. España: Editorial Gedisa.

FOWERAKER, J. y KRZANARIC, R. (2000). Measuring Liberal Democratic Performance: an

Empirical and Conceptual Critique. *Political Studies*, 48(4), 759–787.

<http://www.romankrznanaric.com/wp-content/uploads/2011/12/Political%20Studies%202000%20article%20for%20website.pdf>

JONES, E. y GAVENTA, J. (2002). *Concepts of Citizenship: a Review*, IDS Development Bibliography 19, Working Paper, <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Db19.pdf>.

LATHROP, D. y RUMA, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Estados Unidos: O'Reilly Media.

MAJONE, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

MARIÑEZ, F. y VALENZUELA, R. (2013). *Gobierno abierto. ¿Más innovaciones?, ¿más gobierno?, ¿más sociedad?, ¿en qué consiste?* México: Escuela de Gobierno y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México: Miguel Ángel Porrúa.

MAYNTZ, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y democracia*, Caracas, Venezuela, núm.21.

OSZLAK, O. (2015). “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”, Jornada sobre gobierno abierto y prevención de la tortura. Buenos Aires, Procuración Penitenciaria de la Nación.

PAQUIN, S. (2010). “La mondialisation et les politiques publiques”, *L'analyse des poli-*

- tiques publiques*. Canadá: Université de Montreal.
- PRIETO-MARTÍN, P. y RAMÍREZ, A. (2014). “Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto”, *Reforma y democracia*, núm. 58, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- RABOTNIKOF, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.
- RAMÍREZ, J. (2015). “¿Y dónde se hace buena gestión pública y buen gobierno? La olvidada y siempre necesaria cuestión del territorio”, en ARELLANO, David y PATRÓN SÁNCHEZ, Fernando (coords.), *Gestión pública y buen gobierno en México. Diálogos, preocupaciones y propuestas*. México: Universidad de Guanajuato.
- SANTIBÁÑEZ, L. (2010). “La economía y el análisis de las políticas públicas. Aportes y limitaciones”, en MERINO, Mauricio y CEJUDO Guillermo (Coordinadores). *Problemas, decisiones y soluciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, G. (2006). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SCHMITTER, P. y Karl, T. (1991). “What Democracy Is...and Is Not”. *Journal of Democracy*, Vol. 2, Num. 3. Disponible en: <http://pscourses.ucsd.edu/ps200b/Schmitter%20&%20Karl%20What%20Democracy%20is%20.pdf>
- SIMMEL, G. (2014). *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SUBIRATS, J. (2012^a). “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando nuevos caminos”, *Reforma y democracia*, núm. 54. Caracas, Venezuela.
- SUBIRATS, J. (2012^b). “Preámbulo”, en HOFMANN, RAMÍREZ Y BOJÓRQUEZ (Coords.), *La promesa del gobierno abierto*. México.
- UVALLE BERRONES, R. (2015). “Horizontes contemporáneos de la gestión pública” en ARELLANO, David y PATRÓN SÁNCHEZ, Fernando (coords.), *Gestión pública y buen gobierno en México. Diálogos, preocupaciones y propuestas*. México: Universidad de Guanajuato.
- VALENZUELA, R. (2013). “Delimitar gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta”. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, núm. 21, pp. 127- 158.
- WIEVIORKA, M. y CALHOUN (2013). “Manifiesto por las ciencias sociales”, *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, núm. 217, enero-abril, México.

UNA VISIÓN COMPRENSIVA DEL GOBIERNO ABIERTO COMO ECOSISTEMA: ANALIZANDO LOS PRINCIPALES COMPONENTES Y SU ARTICULACIÓN

GABRIELA QUINTANILLA¹
J. RAMÓN GIL-GARCÍA²

SUMARIO: I. Introducción. II. El gobierno abierto. III. Metodología. IV. Concepto de ecosistema. V. Ecosistema de gobierno abierto. VI. Beneficios. VII. Conclusiones. VIII. Referencias.

Resumen

Importantes declaraciones se han realizado acerca del valor del gobierno abierto, que van desde su potencial para hacer más democráticos a los países, hasta la posible mejora en la prestación de servicios públicos y la interacción con los ciudadanos. Con el gobierno abierto se busca crear confianza en las instituciones a través de la transparencia y la rendición de cuentas, así como promover innovaciones que favorezcan la participación y colaboración para lograr una mejor solución a problemas sociales complejos. Comparar el gobierno abierto con un ecosistema resulta de gran utilidad dadas las diversas relaciones entre los elementos que lo componen y que se requieren para que sea exitoso. El gobierno abierto en la práctica requiere que sus elementos coadyuven a mejorar los procesos de decisión y transformen el ejercicio del gobierno. El propósito de este artículo es caracterizar al gobierno abierto como ecosistema, así como identificar sus principales componentes, relaciones y actores involucrados.

-
- 1 Profesora investigadora. Universidad Pedagógica Nacional, México. ORCID: 0000-0002-7456-4242.
 - 2 Profesor Investigador en Administración y Políticas Públicas y Director de Investigación del Center for Technology in Government, Universidad Estatal de Nueva York en Albany, Estados Unidos. Profesor de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt Nivel III. ORCID: 0000-0002-1033-4974.

Palabras clave: ecosistema, gobierno abierto, datos, gobernanza, tecnologías de la información, gobierno digital, gobierno electrónico.

Abstract

Important statements have been made about the value of open government, ranging from its potential to foster democracy in certain countries to the possible improvements in public service delivery and citizen interactions. Open government seeks to create confidence in institutions through transparency and accountability, and promote innovations that encourage participation and collaboration for better solutions to complex social problems. Characterizing open government as an ecosystem is useful given the variety of relationships between the elements that constitute them and that are required for success. In practice, open government requires of elements to help improve decision-making processes and transform government functions. The purpose of this article is to characterize open government as an ecosystem, as well as to identify their main components, relationships and stakeholders.

Keywords: ecosystem, open government, data, governance, information technologies, digital government, electronic government.

Introducción

En esta realidad digital en la que se vive es común observar cambios en el gobierno, en las personas, en los procesos y en las relaciones, mismos que se dirigen hacia la apertura, pugnan por la colaboración y la participación y demandan transparencia y rendición de cuentas, todo con la finalidad de producir innovaciones en bienes y servicios que revitalicen a los países (Tapscott, Williams, y Herman, 2007: 1). Estos aspectos fueron impulsados por Obama en el Memorandum de 2009, cuando se comprometió a crear un nivel de apertura sin precedentes en el gobierno, mediante el establecimiento de un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, aprovechando las propuestas hechas durante su campaña para que los agentes gubernamentales hicieran uso de las tecnologías de la información, su conocimiento y experiencia, para lograr un gobierno abierto que empoderara a los ciudadanos (White House, 2009: 1, 2007).

En este sentido, la apertura del gobierno debe entenderse como el grado en que los ciudadanos tienen la capacidad de monitorear al gobierno e influir en los procesos gubernamentales, a través del acceso a la información pública —transparencia— y el acceso a las arenas del proceso de decisión-participación) (Meijer, Curtin, y Hillebrandt, 2012: 13).

El término de gobierno abierto resurge con una nueva connotación: la modernización del gobierno donde el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información permiten el desarrollo de una gobernanza colaborativa, donde es viable tener procesos compartidos de responsabilidad en la recopilación de la información y toma de decisiones, donde se conforman

redes de comunicación e información que proveen una oportunidad para el intercambio de ideas, la innovación y el acceso a la información (Noveck, 2008: 32, 37).

Por esa razón, la inclusión de la Web 2.0 en el gobierno abierto dio lugar al conocido Gobierno 2.0; esto es, la aplicación de capacidades y el uso de las herramientas colaborativas de la Web 2.0 para lograr una mejor gobernanza, rendir cuentas, y lograr un gobierno más eficiente. Por tanto, se ha impulsado una transformación en el modo de gobernar aprovechando las tecnologías de la información, con las cuales las relaciones gobierno-ciudadano se han modificado, y el conocimiento y experiencia de los diversos interesados han dado lugar a redes de conocimiento que propician la colaboración para la resolución de problemas colectivos en todos los niveles sociales. También, ha surgido una nueva forma de organización, de promoción, de colaboración relacionada con un ecosistema, donde todos los involucrados se interrelacionan e interactúan para lograr un gobierno más flexible y participativo, que se desarrolle en un ambiente de intercambio, que favorezca la democracia y mejore la calidad de los servicios y su prestación (Government 2.0 Taskforces, 2009: X; Millard, 2010: 2; Mintz, 2008: 18; O'Reilly, 2010: 16).

El ecosistema del gobierno abierto se integra con sistemas y componentes interdependientes, donde los actores interactúan

para lograr mejoras sociales (Zuiderwijk, Janssen, y Davis, 2014: 22; Harrison, Pardo, y Cook, 2012; Mercado-Lara y Gil-García, 2014), además de encontrar nuevos medios y elementos para estimular la colaboración entre los diversos sectores y niveles, para promover la innovación y la eficiencia. De hecho para algunos autores, con el ecosistema de gobierno abierto se busca una gobernanza abierta donde las jerarquías den paso a la construcción de redes, al acceso a la información y a la interacción de diversos sistemas y actores (Baumgarten y Chui, 2009: 26; Government 2.0 Taskforces, 2009: 12; Nam, 2012: 2; Heimstadt, Saunderson y Heath, 2014: 2).

El propósito de este documento es conceptualizar y presentar un ecosistema de gobierno abierto, así como analizar las posibilidades que, como ecosistema, tiene para funcionar de mejor manera a partir de cinco componentes clave: datos abiertos, gobernanza abierta, compromiso abierto, información abierta y actores. El documento se integra por siete secciones, incluyendo esta breve introducción. La segunda sección desarrolla y presenta un marco teórico para el gobierno abierto; en la tercera se define la metodología seguida para el desarrollo de este documento; en la cuarta se define el concepto de ecosistema. En la quinta se caracteriza el gobierno abierto como ecosistema a partir de los cinco componentes que deben ser considerados en la práctica. En la sexta se expo-

nen los beneficios de un ecosistema de gobierno abierto y en la séptima se proveen algunas conclusiones y se dan sugerencias para estudios futuros sobre este tema.

El gobierno abierto

Según Lathrop (2010: XIX), el gobierno abierto es el derecho que tiene la gente de acceder a documentos y actividades formales del gobierno. Esta idea no es nueva, existe desde el siglo XVI cuando se estableció en Suecia la difusión de los registros gubernamentales como derecho constitucional. El término se transformó para relacionarse más estrechamente con la secrecía y el derecho de los ciudadanos a conocer y juzgar las acciones y resultados de las instituciones y agentes gubernamentales. Pero en la era de la Sociedad de la Información, cuando las tecnologías de la información se desarrollan y crean nuevos retos, el concepto de gobierno abierto evoluciona e integra los principios de transparencia, participación y colaboración. Sin embargo, en la práctica, los países al implementar el gobierno abierto se concentraron en la transparencia y acceso a la información reducidas a la divulgación de información gubernamental, pero sin fomentar la participación y evaluación de las actividades (Fung y Weil, 2013:110).

Para mediados de 2011 el gobierno abierto vuelve a evolucionar para convertirse en una estrategia innovadora que modifica la forma en que el gobierno desarrolla

sus funciones. Con el uso de redes tecnológicas que conectan a los individuos con el gobierno y con ellos mismos y haciendo uso de los datos abiertos, el gobierno solicita ayuda para resolver problemas. El fin del gobierno abierto es tomar ventaja del *know-how* de las organizaciones e instituciones externas para trabajar conjuntamente con los individuos y lograr un gobierno más efectivo que tome mejores decisiones (Noveck, 2011, 2013: 70).

A través del gobierno abierto se rediseñan las políticas para ir más allá de la transparencia y del acceso a la información, e incluir importantes componentes como participación, colaboración y rendición de cuentas, entre otros, para lograr una gobernanza abierta que promueva la innovación. Por ello se considera una forma de innovación abierta que ayuda a mejorar el funcionamiento organizacional, a tomar decisiones informadas, a promover la inversión empresarial y a resolver problemas complejos de forma eficaz (Pyrozhenko, 2011: 3). Es así que el gobierno abierto implica diferentes iniciativas que identifican oportunidades, capacidades, resultados y retos en su implementación (Lee y Kwak, 2011: 8), a la vez que permiten rediseñar las instituciones para hacerlas más efectivas y promover, entre líderes y ciudadanos, la innovación para la resolución de problemas.

Recientemente el gobierno abierto se apoya en estrategias y aplicaciones identi-

ficadas con el Gobierno 2.0. No existe una definición aceptada para el Gobierno 2.0 pero se puede conceptualizar como una nueva forma de implementar el gobierno para dirigirlo hacia la apertura y la colaboración —apoyado por las herramientas de la Web 2.0—, donde hay consulta abierta, datos abiertos, conocimiento compartido y respeto por éste, reconocimiento de expertos y aceptación de acuerdos y desacuerdos para fomentar la participación y la colaboración (Wayne, 2009; Mercado-Lara y Gil-García, 2014: 3). Pero el Gobierno 2.0 se concentra más en el empoderamiento y el compromiso de los ciudadanos y tiene el potencial de modificar las prácticas gubernamentales y la relación gobierno-ciudadano, por lo que descansa en tres pilares (J. Bertot, McDermott, y Smith, 2012: 2492; Government 2.0 Taskforces, 2009: 2):

- Liderazgo, política y gobernanza para lograr el cambio de cultura organizacional esencial que permita alcanzar el compromiso efectivo con los ciudadanos, y el cambio de prácticas en el sector público para que los servidores públicos demuestren interés y respeto a las contribuciones de los ciudadanos.
- Herramientas colaborativas y prácticas de Web 2.0 en los procesos gubernamentales, para incrementar la productividad y la eficiencia; hacer al gobierno colaborativo, responsable,

participativo, que promueva la comunicación, la creación de redes, así como el intercambio y deliberación de ideas.

- Acceso abierto a la información pública, reforzando la libertad de información y construyendo los derechos de acceso, reuso libre y republicación de la información con miras a agregar valor a la información gubernamental, creando oportunidades al gobierno para mejorar y ser más eficiente.

Cuando los preceptos del Gobierno 2.0 se integran a la conceptualización del gobierno abierto, se tiene el potencial de modificar las prácticas gubernamentales y la relación gobierno-ciudadano, al insertar las tecnologías de información a una nueva forma de organización, de promoción, de colaboración, donde la apertura de los datos y el conocimiento compartido favorecen el empoderamiento y el compromiso de los ciudadanos. En otras palabras, el gobierno abierto no es solo apertura en términos informacionales sino también en términos interactivos (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012: 11).

Metodología

De acuerdo con Webster y Watson (2002: 13), realizar una revisión de la literatura existente resulta ser vital para la elaboración de cualquier documento, dado que a partir de ella pueden ser descubiertos diferentes aspectos del tema, ser sinteti-

zados los trabajos teóricos existentes y cubrir el área de un tema del cual poco se ha escrito. En esta investigación, estas palabras se aplicaron en su totalidad. Es importante añadir que muchos documentos encontrados ya asumen al gobierno abierto como ecosistema; sin embargo, no existe un sustento teórico o documental que valide esta caracterización. Sorpresivo fue encontrar que el tema del gobierno abierto como ecosistema es muy nuevo y solamente existe un documento referido a este elaborado por Harrison, Pardo y Cook (2012) donde, desde la perspectiva de un ecosistema se provee de un marco para un programa de investigación sobre gobierno abierto, dentro del cual se buscó llamar la atención sobre aspectos importantes del gobierno que deben ser modificados para conformar redes interdependientes.

Aparte de este documento se encontró un blog de Luigi Reggi (2015) que involucrado en un programa de gobierno abierto que se lleva a cabo en la Universidad de Albany, en Nueva York, creó un documento sobre la manera de mejorar el ecosistema de gobierno abierto. En este blog señaló siete aspectos que en su opinión resultan elementales para lograrlo. Aunque no se encontró más información sobre el tema, si existen algunos documentos referidos a ecosistema y sistemas ecológicos, así como múltiples documentos referidos al ecosistema de datos abiertos, los cuales resultaron ser de gran utilidad para esta

investigación. Pero la clave de esta investigación fue un video de Ontario, Canadá, correspondiente a una conferencia donde se expresaron diversas ideas que se consideraron de gran ayuda para desarrollar un ecosistema de gobierno abierto. Los elementos clave de esa discusión, aunados a la revisión de literatura existente, sirvieron para realizar el presente artículo.

Concepto de ecosistema

Desde la teoría del enfoque sistémico, un sistema es un conjunto de elementos que trabajan de manera conjunta en un espacio determinado para producir resultados y alcanzar una meta establecida (Gil-García, 2008: 6). A partir de estas ideas, y para analizar la posibilidad de establecer un ecosistema de gobierno abierto, se hace necesario inicialmente introducir un ecosistema en sentido biológico. Se entiende como éste un dominio de acoplamiento flexible, habitado por especies que se agrupan para accionar de forma proactiva y sensible en su beneficio y para conservar el medio ambiente (Boley y Chang, 2007: 2). Las especies necesitan interactuar entre sí para crear un balance con el medio ambiente, del cual obtienen elementos para satisfacer sus necesidades. Cada elemento o miembro de la especie conforma un ecosistema por sí mismo y conforma grupos con características similares que se apoyan y colaboran con otros para defensa y supervivencia. De esta forma se

pueden observar aspectos esenciales en su comportamiento: interacción y compromiso, balance, dominio, acoplamiento y autoorganización.

Figura 1. Ejemplo de ecosistema biológico



Fuente: elaboración propia

Los ecosistemas pueden ser usados para crear interdependencias entre redes de intercambio basados en la cooperación y competencia; sus límites o fronteras son definidos a partir de la manera como las interacciones organizacionales se presentan (Zuiderwijk, Janssen y Davis, 2014: 20). Por tanto, un ecosistema es un sistema donde los participantes se encuentran débilmente interconectados, dependen unos de otros para la supervivencia y se retroalimentan para mejorar o corregir desviaciones. Los ecosistemas sociales y por tanto, los gubernamentales por sí mismos son sistemas abiertos, esto es, sistemas que interactúan con el medio ambiente

que les rodea, se interrelacionan y retroalimentan para comunicarse, mejorar procesos o superar problemas. Sin embargo, son difíciles de manejar al ser afectados por factores externos muchas veces impredecibles.

Ecosistema de gobierno abierto

Por analogía, el gobierno abierto como ecosistema digital es una comunidad abierta flexible, autoorganizada, integrada por diversos agentes proactivos que conviven, se agrupan, participan y colaboran con la finalidad de lograr una mejor calidad de vida y mantener un sano medio ambiente. Es una comunidad que se comunica y retroalimenta para que el gobierno aprenda de los ciudadanos y estos de aquel. Como ecosistema digital, descansa en una estructura que se crea o desaparece en función de las necesidades del medio ambiente. Para su supervivencia, los agentes necesitan cambiar la forma en que se relacionan, y por tanto intercambiar información, tener acceso a los datos gubernamentales y mejorar la comunicación. Desde la perspectiva de ecosistema digital, el gobierno abierto se va a integrar por diversos elementos, acciones y medios que se interrelacionan e interactúan para lograr la eficiencia y contribuir al cambio (Harrison, Pardo y Cook, 2012: 900). Así mismo, se crean redes de expertos que impulsan la solución de problemas en las instituciones de gobierno (Noveck, 2008: 37).

Figura 2. Componentes del ecosistema de gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia

Compartir al interior y exterior este conjunto de elementos, acciones y medios, facilita el desarrollo de interacciones de competencia y cooperación entre diferentes actores que promueven la participación y la colaboración para lograr la eficiencia y, entre diversos elementos, como tecnologías de información, prácticas, políticas, regulaciones y reglas o infraestructuras en un medio ambiente particular (Heimstadt, Saunderson y Heath, 2014: 245; Nardi y O'Dasy, 1999). La implementación de un ecosistema de gobierno abierto implica considerar cinco componentes que por sí mismos conforman ecosistemas y proveen de un mayor entendimiento en cuanto al papel que tienen en el ecosistema de gobierno abierto. Estos son:

1. Datos abiertos, que invitan a pensar en una mayor accesibilidad y reusabi-

lidad de los datos gubernamentales, y no solamente en tener un catálogo de datos abiertos en un sitio web.

2. Gobernanza abierta, que promueve la creación de redes abiertas de colaboración y participación entre sectores, así como la creación de oportunidades para innovar.
3. Compromiso abierto, que se desprende de la colaboración en línea, la conformación de redes y el apoyo para resolver problemas sociales.
4. Información abierta a partir de otorgar acceso de manera sencilla y accesible (GTec, 2015).
5. Actores, como elementos clave en el desarrollo de eslabones que unan los elementos, los medios y las acciones para lograr la interacción y la innovación.

Estas partes funcionan integralmente conformando el ecosistema de gobierno abierto, donde las redes de interacciones facilitan el acceso a la información, reducen tiempos, permiten la cooperación, fomentan la participación e impulsan la innovación y el desarrollo.

Datos abiertos

Los datos son la materia prima de la era de la información y cada día crecen más, por lo que las organizaciones públicas y privadas están en un proceso de búsqueda para encontrar la forma de recopilarlos para luego utilizarlos, analizarlos, manipular-

los y modificarlos, de tal modo que pueda ser obtenido un valor que les permita ser más competitivas. Los datos son las expresiones cuantitativas y cualitativas que se asume ocurren y no se producen del análisis o interpretación (Maude, 2012: 3). Se caracterizan por ser información guardada en formato digital como documentos, bases de datos, transcripciones y eventos (Poikola, Kola y Hintikka, 2010: 13). Cuando se vinculan, estos datos son publicados en los sitios web en formatos que las máquinas pueden leer para vincularse con otros datos conformando conjuntos de datos (Kalampokis y Tambouris, 2011: 5).

Con el desarrollo de los movimientos de apertura aumentó el número de datos y con ello las necesidades de ordenación y catalogación para su uso y reúso. Estos movimientos de apertura —datos abiertos, fuente abierta, contenido abierto y acceso abierto— facilitaron un nuevo tratamiento de la información (Quintanilla y Gil-García, 2013: 25). Los datos abiertos, referidos al uso de los datos sin permiso explícito o modificación de ellos para crear nuevos datos (Murray-Rust, 2008: 53), se convirtieron en elemento clave para el desarrollo del gobierno abierto (O'Reilly, 2010; Pyrozhenko, 2011: 9, 21), al impulsar la innovación para mejorar y encontrar nuevas formas de responder a las diversas circunstancias (Zuiderwijk *et al.*, 2014: 3), y por tanto mejorar la prestación de servicios.

Dado que los gobiernos producen grandes cantidades de datos en las diversas esferas de actividad, muchos de estos datos empezaron a ser abiertos y utilizados para el propósito de gobierno abierto inicialmente en un sitio web de Estados Unidos. Este sitio web permitió a los usuarios buscar y analizar los gastos de campaña (Yu y Robinson, 2012:192); pero fue hasta el desarrollo del sitio GovTrack.us que los datos abiertos se vincularon con el gobierno abierto (*Idem*). A partir de entonces y con el impulso del Memorándum de Obama (White House, 2009), los gobiernos se han dado a la tarea de desarrollar infraestructuras de datos que comprenden la información pública disponible en formatos abiertos, para facilitar su utilización. Muchos países han establecido sitios web que funcionan como ventanilla única para acceder a los datos abiertos.

Las organizaciones y sistemas que operan los datos conforman una infraestructura de datos abiertos que los gobiernos deben impulsar para que sea de uso general y que funcione como facilitadora de la utilización de los datos. Esta infraestructura provee elementos para que individuos y agentes gubernamentales interactúen dentro de la red, dando lugar al ecosistema de datos abiertos (Poikola, Kola y Hintikka, 2010: 14; Zuiderwijk, Janssen y Davis, 2014: 22). Este ecosistema permite a los usuarios innovar formas de satisfacer sus necesidades, de ahí la importancia de

analizar los datos a publicarse, mismos que deben cumplir con las características de ser útiles a las personas, además de ser accesibles.

Los ecosistemas de datos abiertos funcionan, como todo sistema abierto, mediante ciclos que permiten la retroalimentación, y facilitan el intercambio de información con los que publican esta y con los infomediarios (desarrolladores multimedia, academia o sociedad civil), que juegan un rol primordial y crean valor a los datos crudos; es decir, la interacción con las personas que producen datos, con los que consumen los datos, con los que analizan los datos, con los que los integran o crean aplicaciones y con los que reúsan esos datos, resulta ser esencial para establecer un sistema dinámico soportado por un contexto *bottom-up* de innovación (Pollock, 2011; Ubaldi, 2013: 27–28). El valor de los datos abiertos se encuentra en la utilidad para resolver problemas y satisfacer necesidades (Harrison, Pardo y Cook, 2012: 912). Los ecosistemas de datos abiertos crean y por tanto, sustentan el ecosistema de gobierno abierto, dado que muchos de los datos son publicados por el gobierno. Entonces, un ecosistema de gobierno abierto enfatiza las interrelaciones entre datos, proveedores de datos abiertos, usuarios de los datos abiertos, infraestructura material e instituciones (Zuiderwijk, Janssen y Davis, 2014: 22), fomentando de esta manera la transparencia.

En suma, un ecosistema de datos abiertos permite pasar de la prestación de servicios que se otorgaba mediante el gobierno electrónico a la transparencia, con la intervención e interrelación que se crea entre infomediarios, es decir, entre desarrolladores, activistas, medios de comunicación y proveedores (Prince y Jolías, 2013:15); por lo que, en consecuencia, se conforma como un elemento esencial del ecosistema de gobierno abierto.

Gobernanza abierta

El concepto de gobernanza como forma de gobernar refiere un modo cooperativo donde los actores estatales y no estatales participan en red. Entender la gobernanza implica pensar en la presencia de líderes, de redes de participación, de protocolos de control de gestión, de derechos de decisión, así como en interacciones entre actores, interdependencia entre organizaciones y autoorganización de las redes (Mayntz, 2000: 36; Rhodes, 2005: 108–9; Cerillo, Martínez e Instituto Nacional de Administración Pública, 2005: 13). En este sentido, se conforman redes de gobernanza que explican la interdependencia y relaciones entre los diversos actores, además de ser la respuesta más apropiada a los retos que constituyen la creciente fragmentación, la complejidad y el dinamismo societal (Sørensen y Torfing, 2007: 6). Las redes de gobernanza se caracterizan por permitir una articulación horizontal de actores interdependientes,

pero operacionalmente autónomos, donde la interacción es a través de negociaciones que se llevan a cabo dentro de un marco normativo cognitivo e imaginario que se autoregula dentro de los límites establecidos por las diversas agencias externas, para contribuir a la producción de utilidad pública (*Ibidem*, 2007: 9). Esta relación da lugar a la gobernanza abierta, que se consolida cuando se presenta la interacción y un proceso de toma de decisiones. La gobernanza abierta será clave para mejorar la productividad y aumentar el bienestar social.

La gobernanza abierta involucra, además, prácticas relacionadas con datos enormes (*big data*); financiamiento y subcontratación de personas para realizar un trabajo (*crowdsourcing*); medios de comunicación digital y tecnologías de la comunicación; y la gestión del conocimiento, aspectos que se tornan claves para alcanzar una mayor interacción, y promover la participación. Por tanto, la gobernanza y los avances de las tecnologías de la información vinculados a los principios de gobierno abierto permiten pensar en la gobernanza abierta que los pone en práctica, donde las relaciones entre líderes, instituciones y políticas públicas y ciudadanos con acceso a información útil interactúan y participan en el gobierno. La gobernanza abierta es importante porque favorece la capacidad de las comunidades para intentar aprender y adaptar sus acciones hacia mejores resul-

tados, así como desarrollar emergencia de soluciones efectivas (Hudson, 2016; Krasnosilka, 2015: 2).

Alcanzarla requiere de un análisis muy detenido para encontrar la fórmula que permita cambiar a las instituciones de gobierno y hacerlas descentralizadas y flexibles, donde fluya la información para que sean más efectivas; donde pueda divulgarse la información más rápido, realizarse mejores decisiones, así como reducir costos y operar más transparentemente, de tal manera que puedan solucionarse problemas de manera más eficiente (McGahan, 2015; Noveck, 2012). En este sentido, el intercambio de ideas, la colaboración y la innovación resultan elementales para posibilitar mayor acceso al conocimiento para favorecer la cooperación, es aquí donde las redes sociales se convierten en elemento vital para trabajar conjuntamente y construir un estándar o fórmula que permita gobernar (Noveck, 2012).

Entonces, la gobernanza abierta conforma un ecosistema por sí mismo que invita a la integración e interacción de los actores en las diversas arenas para lograr innovaciones sociales importantes que sirven para la solución de problemas. De esta manera, representa también una parte importante del ecosistema de gobierno abierto.

Compromiso abierto

El compromiso de los individuos para transformar su entorno y mejorarlo se ha

ido modificando con la presencia de las tecnologías de la información y la apertura que estas han brindado para obtener más información útil que facilite la cooperación. El compromiso abierto, que involucra esfuerzos para expandir la participación en la toma de decisiones, ha promovido el cambio en la formulación de políticas y en la práctica gubernamental, al desarrollar formas participativas de gobernanza, de tal forma que se crean coaliciones y colaboración entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno; pero también en las relaciones entre estos sectores (Reddel y Woolcock, 2004: 75).

El compromiso abierto que nace del diálogo, la participación y colaboración de los ciudadanos es esencial para el gobierno abierto, de ahí la necesidad de crear primero, un marco político que integre una reforma institucional dirigida a mejorar la coordinación, la integración de servicios, la participación ciudadana y la consulta, acciones que favorecen el impulso del compromiso abierto, para que los ciudadanos sean capaces de discutir y generar opciones independientes útiles que permitan impulsar la toma de decisiones. Posteriormente, este compromiso requiere del desarrollo de políticas colaborativas y una reforma política que acerquen al gobierno y a las comunidades.

Pero las tecnologías de la información también han modificado la manera en que interactúan el gobierno y los ciudadanos,

abriendo las puertas a la transparencia, al compromiso público y a la mejora del acceso. Crear un sitio web enfocado a estas acciones, donde se otorgue información y apoyo, puedan realizarse consultas o se enseñe a utilizar los datos abiertos (Ver sitio open.canada.ca), puede traer grandes beneficios en el desarrollo del ecosistema del gobierno abierto. En este sentido, no debe olvidarse que las tecnologías han dado lugar a una nueva perspectiva del compromiso ciudadano con el surgimiento de los medios sociales, es decir, ese conjunto de herramientas en línea diseñadas para y centradas en la interacción social, que integran múltiples tecnologías y servicios basados en la web, como mensajería, foros, chats, mundos virtuales y los servicios de redes sociales que son de carácter expresivo y wikis, sitios web o blogs de carácter colaborativo (Bertot, Jaeger y Hansen, 2012: 30; Lee y Kwak, 2011: 492).

Estas herramientas basadas en el contenido creado por los usuarios de estos medios, ubicados en diversos niveles culturales, sociales y geográficos ha dado lugar al fortalecimiento de redes que facilitan diversos puntos de vista sobre un tópico o tema específico, y permiten a los individuos interactuar informalmente con el gobierno (Lee y Kwak, 2011: 498). Estas redes conforman ecosistemas que comparten intereses y se mueven alrededor y al interior del ecosistema del gobierno abierto. Los contenidos colaborativos pueden ser

filtrados, organizados y convertidos en datos útiles para promover la innovación, la participación y la colaboración abiertas. La participación referida al compromiso que adquieren los individuos en las comunicaciones interactivas simples donde se intercambian ideas informadas. La colaboración referida al compromiso que adquieren los sectores público, privado y social para interactuar e interrelacionarse para realizar tareas más complejas tendientes a crear resultados específicos (*Idem*).

Es importante retomar el papel que juega el *crowdsourcing* en este aspecto de compromiso abierto. *Crowdsourcing* es un tipo de actividad participativa en línea en la cual se propone a un grupo de personas con diversos conocimientos realizar determinadas actividades de manera voluntaria. La participación puede ser económica, de conocimientos o experiencia y trae beneficio tanto para el que la solicita como para el que la realiza (Estelles-Arolas y Gonzalez-Ladron-de-Guevara, 2012: 197). Entonces, al ser el *crowdsourcing* un modelo en línea de producción y resolución de problemas, facilita y promueve el compromiso abierto que conlleva a las personas a organizarse para impulsar soluciones.

Información abierta

La información es elemento clave del gobierno abierto. La información ha cambiado al mundo y las tecnologías de la información han posibilitado el cambio

y el flujo de información a través de las computadoras, Internet, la Web, los medios sociales y las aplicaciones móviles. Pero para que el cambio se logre, la información no solamente debe ser útil, esto es, información confiable, accesible, relevante, clara, actualizada, oportuna y concreta (Quintanilla, 2014: 8), sino que debe estar disponible y ser accesible en diversos lenguajes y formatos de forma inmediata, es decir, debe ser información abierta.

A diferencia de los datos abiertos que permiten el libre acceso, distribución, transmisión y adaptación sin restricciones, la información abierta es integrada por datos abiertos procesados que facilitan la toma de decisiones cuando son interpretados (Prada, 2008: 184). En el gobierno abierto, esta tampoco está sujeta a restricciones de privacidad y seguridad, como sucede con reportes, estudios, mapas o legislación. La información abierta de carácter público, ayuda a los interesados a conocer la manera en que los gobiernos se desenvuelven, funcionan y utilizan los recursos públicos y atienden los problemas (Government of Canada, 2016, 2011: 5-6).

La información abierta ofrece múltiples oportunidades para crear valor en el uso de la información gubernamental. La incorporación de la Web 2.0 ha ayudado a crear diálogos, retroalimentación y recomendaciones que promueven el uso de la información gubernamental para atender diversos propósitos (Dawes y Helbig, 2010:

52). Los individuos pueden estar mejor informados o interrelacionarse con personas y tratar temas específicos; los gobiernos pueden utilizar estas herramientas para comprender las necesidades y responder a ellas; en conjunto, esto da lugar a que la información sea más accesible, sean removidas las barreras geográficas o de otro tipo para facilitar el intercambio de información y la participación, y promovidas la cooperación y la colaboración.

No obstante, el gobierno abierto se enfrenta a múltiples problemas relacionados con la privacidad y la seguridad. Se observa que, a pesar de la legislación existente, información privada circula ampliamente en la Web con y sin autorización del titular, lo que daña la idea de la información abierta. El acceso a información y el uso de ésta, si bien ha abierto oportunidades a la transparencia, también ha creado un riesgo previsible. Las redes gubernamentales han sido objeto de múltiples ataques difíciles de detectar, como sucedió con WikiLeaks (organización que publica información desconocida, secreta, clasificada, censurada u opaca), que muestran los retos del gobierno para abrir información que garantice la seguridad social, política y económica, así como los derechos humanos. Se requiere desarrollar soluciones no solo tecnológicas sino estratégicas, que permitan identificar los riesgos, aplicar la legislación a cabalidad para proteger la privacidad (Moore, 2011: 142; Microsoft

U.S. Government, 2010), así como desarrollar mejores interacciones entre el gobierno y los ciudadanos (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012: 13).

Actores

En un ecosistema de gobierno abierto se observan múltiples actores y dominios que interactúan; normalmente estos actores se encuentran agrupados en los sectores público, privado y social. El sector público se encuentra relacionado con el aparato de Estado y las entidades que facilitan su funcionamiento, como sindicatos, partidos políticos, organismos autónomos y agentes gubernamentales. A todos estos actores en un ecosistema de gobierno abierto les corresponde tanto el análisis como la apertura de datos e información útil para la toma de decisiones; estimular los procesos de innovación; promover la participación, la colaboración, el compromiso, así como lograr la mayor interacción entre los diversos actores haciendo uso de las herramientas y tecnologías necesarias para lograr una mayor gobernanza. En un ecosistema de gobierno abierto, las organizaciones gubernamentales son vistas como los actores centrales que llevan a cabo metas dirigidas a la buena gobernanza. Estos actores conforman una red integrada por los servidores públicos o instituciones que dentro y a través de las organizaciones intercambian información. Con las tecnologías de la informa-

ción esta red conforma la infraestructura social del ecosistema a través de la cual fluye la información (Harrison, Pardo y Cook, 2012: 907).

Poco se ha escrito sobre el papel que juega el sector privado en el gobierno abierto. Sin embargo, es importante considerar que las empresas del sector privado, que son fuentes de recursos y capital humano, tienen la capacidad de resolver problemas. Además, son productoras de múltiples datos y, aunque la mayor parte de las veces se vinculan con regulaciones gubernamentales, proveen información útil que puede servir para desarrollar y crear nuevas acciones o mejoras en la forma de vida de los individuos. Porque la apertura puede traducirse tanto en innovación como en marcos de eficiencia interna; en promoción de la retroalimentación entre trabajadores y empleadores, así como en la mejora de servicios y productos, la interacción del sector privado con el gobierno abierto puede ayudar a reducir costos y riesgos (Herzberg, 2014), a la vez que puede apoyar al gobierno para mejorar su funcionamiento mediante la provisión de herramientas técnicas, así como de sitios que permiten a los ciudadanos analizar los procesos internos de este. La interrelación del sector privado con el gobierno se acrecienta con la transparencia y la rendición de cuentas que no solo crea confianza, sino que transforma el ambiente de ne-

gocios y promueve un clima de inversión (Tisné, 2014).

El sector social, que incluye a la sociedad civil en la cual se agrupan las organizaciones no gubernamentales y las instituciones interesadas en el bienestar social, además de otras formas de agrupación social, normalmente no se involucra en el accionar gubernamental. Ello obedece a varias causas: la baja tasa de acceso a las tecnologías de la información y a la banda ancha; una larga tradición de participación centrada únicamente en el voto; una creciente falta de credibilidad en las acciones de los gobiernos y el síndrome del oportunista, es decir, aún sin la participación las decisiones son hechas (Komito, 2005: 40).

Una de las claves del gobierno abierto es lograr que el sector social se involucre y comprometa con los otros actores para crear un ambiente más transparente, que participe en los diferentes aspectos de la vida pública, privada y social, tomando en cuenta sus aportaciones y conocimientos (Brodie *et al.*, 2011: 15, 24). Para ello, los gobiernos están empezando a considerar la importancia que han adquirido los datos abiertos, el acceso a la información, a las tecnologías, la banda ancha, la apertura, disposición de mecanismos para la toma de decisiones y la capacidad de que la sociedad pueda contribuir en el diseño de la agenda política, especialmente utilizando las tecnologías de la información como herramienta de apoyo (Macintosh, 2004:

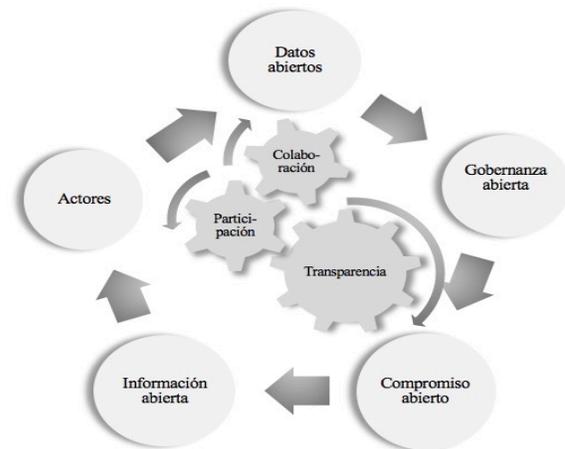
2). Una prueba de ello se observa en la participación que algunas organizaciones de la sociedad civil están teniendo en el desarrollo de los planes de acción de la Alianza para el gobierno abierto.

En estos tres sectores se hospedan diferentes dominios que permiten prestar servicios o adquirir productos como arrendadores, vendedores, contratistas, desarrolladores de *software*, capacitadores, consumidores, investigadores, servidores públicos, productores, proveedores de Internet y de productos, desarrolladores de servicios, medios de comunicación, mercados de trabajo, intermediarios de varios tipos como los diseñadores de aplicaciones o publicistas que facilitan el acceso y uso de datos, proveedores de una educación abierta e innovadores. Estos diversos actores conforman redes de participación voluntaria que interactúan y se relacionan libremente creando acuerdos, deliberando o llegando a consensos, lo que facilita la participación y la colaboración elementales en un ecosistema de gobierno abierto.

Internet ha jugado un papel importante porque ha otorgado a estos actores el poder de producir, distribuir y tener acceso a información que a su vez permite a los interesados, que se pueden y quieren conectar, tener un rol en el proceso de toma de decisiones, en el proceso de hechura de políticas, en la aprobación de leyes o en la implementación de programas. Es imprescindible agregar que usar las tecnologías

de la información e Internet para impulsar la discusión y convertir la participación en una acción significativa requiere de diferentes conocimientos y habilidades (Reich, 2010: 132), por lo que la educación no solo tiene un papel importante, sino que es esencial para promover la participación y la inclusión. Porque los gobiernos pueden resolver problemas si interactúan con los ciudadanos y colaboran con otros sectores, propiciar la vinculación y la colaboración entre los diversos actores enriquece al ecosistema de gobierno abierto porque ayuda el desarrollo de ideas, la creación de empleos, la innovación y el crecimiento económico (Moss, 2012: 2).

Figure 3. Ecosistema de Gobierno Abierto



Fuente: elaboración propia

Beneficios

Como ya se ha visto, un ecosistema de gobierno abierto por sí mismo crea valor al intercambiarse productos, ideas y ser-

vicios. Además de dar lugar a transformaciones sustanciales de la economía, a mejores decisiones, a nuevos productos y servicios, a mayor participación, transparencia y rendición de cuentas. Ello obedece a que los gobiernos sirven como productores de las políticas, proveedores de datos abiertos, catalizadores y usuarios (Chui, Farrel y Jackson, 2014: 13). Un ecosistema de gobierno abierto bien diseñado permite que el gobierno actúe como un sistema abierto que interactúa con su medio ambiente interno y externo, lo que incluye relacionarse y colaborar con proveedores de servicios y productos, agencias públicas, empresas para realizar acciones de contratación externa (*outsourcing*), instituciones financiadoras, competidores y clientes que retroalimenten los procesos y los resultados. Todos estos actores involucrados deben caracterizarse por ser saludables, es decir, deben funcionar de manera transparente para alcanzar el desarrollo integral del todo. De ahí que las redes ayuden a la vinculación y comunicación creando enorme valor y removiendo las barreras (Iansiti y Levien, 2004: 5, 7).

Si se piensa que el gobierno abierto depende de estos múltiples actores para prestar servicios o entregar productos, entonces aprovechar las relaciones para lograr la interacción y la colaboración de ellos promete eficiencia en la entrega de resultados y, potencialmente, políticas públicas más eficaces. Sin embargo, el

buen funcionamiento de un ecosistema de gobierno abierto requiere de un mayor compromiso y empoderamiento de los ciudadanos, inversión en experiencia y construcción de capacidades para crear un gobierno efectivo y accesible (Farrel y Goodman, 2013). Al crearse sistemas de comunicación abierta entre los diversos actores y aprovechar las oportunidades que brindan las tecnologías para diseminar información, no solo favorece la creación de redes de colaboración, sino que reduce los costos que trae consigo la publicación de información.

Cuando el gobierno es un espacio de intercambio de bienes y servicios (O'Reilly, 2010) se transforma en una plataforma que dentro del Gobierno 2.0 se convierte en un ecosistema de innovación económico-social, de intercambio de herramientas y tecnologías que requiere de datos de calidad, útiles y disponibles, hacer viable la competencia y reducir las barreras (Harrison, Pardo y Cook, 2012: 905, 906; O'Reilly, 2010; Iansiti y Levien, 2004: 2). De esta manera, la economía puede reactivarse y el país lograr un desarrollo sustentable. Política y socialmente, un ecosistema de gobierno abierto permite la presencia de una mayor transparencia, de participación, compromiso y empoderamiento, además de impulsar una mejora en los servicios existentes e impulsar nuevos, así como promover. Económicamente, estimula la competitividad, la innovación y el crecimiento, así

como la mejora de procesos, productos, servicios y desarrollo de nuevos (Janssen, Charalabidis y Zuiderwijk, 2012: 8).

Por tanto, el ecosistema de gobierno abierto trae aparejada la productividad, es decir, la habilidad de convertir los datos crudos en información útil que propicie la solución de los problemas sociales; la robustez para proveer beneficios perdurables enfrentando los cambios tecnológicos, sociales y económicos, para que las relaciones entre los actores no se alteren y permanezcan; el control de piezas clave que por un lado, simplifiquen la interconexión entre y con los participantes para propiciar el incremento de la productividad y, por otro, incorporen innovación tecnológica que facilite enfrentar el cambio y acrecentar la robustez, a través de la interdependencia que se llegue a crear entre los actores y un mayor desempeño institucional (Iansiti y Levien, 2004: 8, 14).

Conclusiones

Como se ha visto el desarrollo de un ecosistema de gobierno abierto es difícil y no se llevará a cabo en unos cuantos años. Lograr la interacción e interdependencia de los diversos actores, especialmente la que se ha expandido con las redes sociales, resulta todavía problemático, especialmente si se piensa en el escaso desarrollo tecnológico y de telecomunicaciones que aún está presente en muchos países, así como la poca comunicación y, por ende,

colaboración que a la fecha existe entre los diversos actores. No obstante, impulsar las interacciones puede favorecer la necesaria interrelación y promete ayudar a lograr cierto compromiso ciudadano y social esencial para mejorar la forma de gobernar y obtener mayores beneficios.

Es un hecho que la práctica rebasa muchas veces a la teoría. No es lo mismo expresar las ideas en papel que realizarlas o llevarlas a cabo. Los diversos contextos, las diferentes situaciones geográficas, sociales, económicas y políticas afectan la manera como se puede impulsar al gobierno, pero no deja de ser viable crear las condiciones. Estas van desde desarrollar confianza en los actores, realizando acciones dirigidas a fortalecer la transparencia, la apertura de información y la rendición de cuentas, pasando por un cambio de estructuras organizacionales para hacer estas más flexibles y eficientes; por una apertura de la información que promueva la creación de conocimiento y con este la participación y la innovación; por el intercambio real de opiniones a través del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información, que favorezca la comunicación y por tanto, la retroalimentación, hasta el desarrollo de redes fortalecidas que impulsen la colaboración.

Tener una idea clara de los elementos, acciones y medios que se tiene en un país y las diversas interacciones que entre ellos se presentan, tanto en el contexto interno

como en el externo, puede impulsar el desarrollo de un ecosistema de gobierno abierto robusto y fortalecido, donde los elementos de este se conjuguen para lograr mayor transparencia, participación y colaboración, de esta forma, ayudar a la resolución de problemas sociales complejos e impulsar una mejor calidad de vida.

Referencias

- BAUMGARTEN, J., and Michael Chui (2009). "E-Government 2.0." McKinsey on Government. Disponible en: <http://www.i-gov.org/images/articles/11138/egov20.pdf>.
- BERTOT, J. C., Paul T. Jaeger, and Derek Hansen (2012). "The Impact of Policies on Government Social Media Usage: Issues, Challenges, and Recommendations". *Government Information Quarterly* 29 (1):30-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.04.004>.
- BERTOT, J., Patrice McDERMOTT, and Ted Smith (2012). "Measurement of Open Government: Metrics and Process." In *45th Hawaii International Conference on System Sciences*, 2491–99. IEEE. Disponible en: <https://doi.org/10.1109/HICSS.2012.658>.
- BOLEY, H., and Elizabeth Chang (2007). "Digital Ecosystems: Principles and Semantics". In, 1-6. Cairns, Australia: NCR Publications Archive. Disponible en: <http://nparc.cisti-icist.nrc-cnrc.gc.ca/npsi/ctrl?action=rt-doc&an=8914187&lang=en>.
- BRODIE, E., Tim Hughes, Véronique Jochum, Sarah Miller, Nick Ockenden, and Diane Warburton (2011). "Pathways through Participation: What Creates and Sustains Active Citizenship?" England: National Council for Voluntary Organisations, Institute for Volunteering Research, Involve.
- CERILLO i Martínez, A. (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHUI, M., Diana Farrel, and Kate Jackson (2014). "How Government Can Promote Open Data and Help Unleash over \$3 Trillion in Economic Value". *McKinsey & Company*.
- DAWES, S. S., and Natalie Helbig (2010). "Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency". In, 50-60. Springer Berlin Heidelberg.
- ESTELLES-AROLAS, E., and F. GONZÁLEZ-LADRÓN-DE-GUEVARA (2012). "Towards an Integrated Crowdsourcing Definition". *Journal of Information Science* 38 (2):189–200. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0165551512437638>.
- FARREL, D., and Andrew GOODMAN (2013). "Government by Design: Four Principles for a Better Public Sector". *McKinsey & Company*, 2013. Disponible en: <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/government-by-design-four-principles-for-a-better-public-sector>.
- FUNG, A., and David WEIL (2013). "Open Government and Open Society". In *Open Govern-*

- ment: *Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, 107–15. California, USA: O'Reilly Media. Disponible en: https://archive.org/stream/OpenGovernment/open_government_djvu.txt.
- GIL-GARCÍA, J. R. (2008). “Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas: Fundamentos y recomendaciones”. CIDE. Disponible en: www.LibreriaCide.com.
- GOVERNMENT 2.0 Taskforces (2009). “Engage. Getting on with Government 2.0”. Cranberra, Au: Government 2.0 Taskforces. Disponible en: <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html>.
- GOVERNMENT of Canada (2011). “Open Information and Open Data Policy”. Open Information. Disponible en: <http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/services-policies-for-government/information-management-technology/information-privacy/resources/policies-guidelines/open-information-open-data-policy.pdf>.
- . (2016). “Open Information”. Government of Canada. Disponible en: <http://open.canada.ca/en/open-information>.
- GTEC (2015). *Collaborating to Create Ontario's Open Government*. Ottawa, Ca: Shaw Cenytre Ottawa. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=gJV_6lg9hi0.
- HARRISON, T. M., Theresa A. Pardo, and Meghan Cook (2012). “Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda”. *Future Internet* 4 (4):900–928. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/fi4040900>.
- HEIMSTADT, M., Frederic SAUNDERSON, and Tom HEATH (2014). “Conceptualizing Open Data Ecosystems: A Timeline Analysis of Open Data Development in the UK.” In *Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government*, 245–56. Austria: Danube University Krems. Disponible en: http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departament/gpa/zeg/bilder/cedem/cedem14/cedem14_proceedings.pdf.
- HERZBERG, B. (2014). “How Open Private Sector Can Contribute to the OGP -and How Open Data Helps Its Bottom Line”. *Open Government Partnership* (blog). March 2014. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/blog/benjamin-herzberg/2014/03/25/how-open-private-sector-can-contribute-ogp-and-how-open-data-helps>.
- HUDSON, A. (2016). “The Value of Open Governance: Adaptive Learning and Development.” *Global Integrity*. January 21, 2016. Disponible en: <https://www.globalintegrity.org/2016/01/the-value-of-open-governance-adaptive-learning-and-development/>.
- IANSITI, M., and Roy Levien (2004). “Strategy as Ecology”. *Harvard Business Review*.
- JANSSEN, M., Yannis CHARALABIDIS, and Anneke ZUIDERWIJK (2012). “Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and

- Open Government”. *Information Systems Management* 29 (4):258–68.
- KALAMPOKIS, E., and Efthimios TAMBOURIS (2011). “A Classification Scheme for Open Government Data: Towards Linking Decentralized Data”. *International Journal of Web Engineering and Technology* 6 (3):266–85.
- KOMITO, L. (2005). “E-Participation and Governance: Widening the Net”. *Electronic Journal of E-Government* 3 (1):39–48.
- KRASNOSILSKA, A. (2015). “Open Governance in Ukraine. How Is It Done in Practice?” Ukrainian Independent Center of Political Research. Disponible en: www.ti-ukraine.org.
- LATHROP, D., and Laurel Ruma (2010). *Open Government: [Collaboration, Transparency, and Participation in Practice]*. 1st ed. Theory in Practice. Beijing ; Cambridge [Mass.]: O’Reilly.
- LEE, G., and Young Hoo KWAK (2011). “An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement”. In *12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Changing Times*, 254–61. Using Technology Centers. Maryland, MD: IBM Center for The Business of Government.
- MACINTOSH, A. (2004). “Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process”. In *Promise and Problems of E-Democracy*, 19–142. OECD Publishing. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/promise-and-problems-of-e-democracy/using-information-and-communication-technologies-to-enhance-citizen-engagement-in-the-policy-process_9789264019492-3-en.
- MAUDE, F. (2012). *Open Data White Paper: Unleashing the Potential*. London: Stationery Office.
- MAYNTZ, R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de ‘Governance’”. *Revista Instituciones y Desarrollo*.
- MCGAHAN, A. M. (2015). “Opening Governance”. Academy of Management. Disponible en: <https://aom.org/annualmeeting/2015/theme/>.
- MEIJER, A., Deirdre CURTIN, and Maarten HILLENBRANDT (2012). “Open Government: Connecting Vision and Voice”. *International Review of Administrative Sciences* 78 (1):10–29.
- MERCADO-LARA, E., and José Ramón GIL-GARCÍA (2014). “Gobierno Abierto e Intermediarios de datos: El caso de AidData”. CIDE. Disponible en: www.LibreriaCide.com.
- MICROSOFT U.S. Government (2010). “Cybersecurity for Open Government. Security Planning in the Era of Transparency”. Microsoft.
- MILLARD, J. (2010). “Government 1.5 – Is the Bottle Half Full or Half Empty?” *Framing Web 2.0 in the Process of Public Sector Innovation: Going Down the Participation*

- Ladder 9 (1). Disponible en: <http://www.epractice.eu/en/journal/volume/9>.
- MINTZ, D. (2008). "Government 2.0- Fact or Fiction?" *The Public Manager. The Quarterly for Practitioners.*, 17–20.
- MOORE, A. (2011). "Privacy, Security and Government Surveillance: Wikileaks and TheNew Accountability". *Public Affairs Quarterly* 25 (2):141–56.
- MOSS, R. (2012). "Enriching the Ecosystem". *Harvard Business Review*.
- MURRAY-RUST, P. (2008). "Open Data in Science". *Serials Review* 34 (1):52–64. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.se-rrrev.2008.01.001>.
- NAM, T. (2012). "New Ends, New Means, but Old Attitudes: Citizens' Views on Open Government and Government 2.0". *International Review of Administrative Sciences* 78 (2):346–66.
- NARDI, B., and Vicki O'DASY (1999). "Information Ecologies: Using Technology with Heart". *First Monday Peer-Review Journal on the Internet* 4 (5). Disponible en: <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/issue/view/106>.
- NOVECK, B. (2008). "Wiki-Government". *Democracy a Journal of Ideas*, no. Winter No. 7:31–43.
- . (2011). "Defining Open Government". *Cairns Blog* (blog). April 14, 2011. Disponible en: <http://cairns.typepad.com/blog/2011/04/>.
- . (2012). "Demand a More Open-Source Government." June. Disponible en: http://www.ted.com/talks/beth_noveck_demand_a_more_open_source_government.html.
- . (2013). "The Single Point of Failure". In *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, 51–72. California, USA: O'Reilly Media. Disponible en: https://archive.org/stream/Open-Government/open_government_djvu.txt.
- O'REILLY, T. (2010). "Government as a Platform". In *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. USA.
- POIKOLA, A., Petri KOLA, and Kari HINTIKKA (2010). *Public Data: An Introduction to Opening Information Resources*. Helsinki: Edita Prima Oy. Disponible en: <http://www.vinnova.se/PageFiles/181505160/57392397-Public-Data.pdf>.
- POLLOCK, R. (2011). "Building the (Open) Data Ecosystem". March 31, 2011. Disponible en: <http://blog.okfn.org/2011/03/31/building-the-open-data-ecosystem/>.
- PRADA, E. (2008). "Los insumos invisibles de decisión: Datos, información y conocimiento". *Anales de Documentación*.
- PRINCE, A., and Lucas JOLÍAS (2013). "Datos Abiertos: ecosistema y cadena de valor." Prince Consulting. Disponible en: <https://es.slideshare.net/Princeconsulting/documento-de-trabajo-prince-consulting-nro-1-datos-abiertos-prince-y-jolas>.
- PYROZHENKO, V. (2011). "Implementing Open Government: Exploring the Ideological Links between Open Government and

- the Free and Open Source Software Movement”. In. Syracuse University.
- QUINTANILLA, G. (2014). “La Cultura de la Rendición de Cuentas en los Sitios Web: Caso de México”. *Asian Journal of Latin American Studies* 27 (4):31–55.
- QUINTANILLA, G., and J. Ramón GIL-GARCÍA (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Ideal, Planes de Acción y Resultados Preliminares*. 4a ed. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/gob_abiertolat.pdf.
- REDDEL, T., and Geoff WOOLCOCK (2004). “From Consultation to Participatory Governance? A Critical Review of Citizen Engagement Strategies in Queensland”. *Australian Journal of Public Administration* 63 (3):75–87.
- REGGI, L. (2015). “(Open) Government <> (Open Government) Ecosystem”. *Notes on Civic Technology and Open Development Policy* (blog). April 2, 2015. Disponible en: <http://luigireggi.eu/2015/04/02/526/>.
- REICH, B. (2010). “Citizens’ View of Open Government”. In *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, 131–38. O’Reilly Media.
- RHODES, R.A.W. (2005). “La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno.” In *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, 1a., 99–122. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>.
- SØRENSEN, E., and Jacob TORFING (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- TAPSCOTT, D., Anthony WILLIAMS, and Dan HERMAN (2007). “Government 2.0: Transforming Government and Governance for the Twenty-First Century”. New Paradigm Learning Corporation. Disponible en: http://www.beekeeperdev.com/collabproj/download/attachments/3801180/Gov_Transforming-45798.pdf.
- TISNÉ, M. (2014). “The Missing Link: How to Engage the Private Sector in the Open Government Partnership”. *Cipe Development Blog* (blog). April 14, 2014. Disponible en: <https://www.omidyar.com/blog/missing-link-how-engage-private-sector-open-government-partnership>.
- UBALDI, B. (2013). “Open Government Data”. OECD Working Papers on Public Governance 22. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data_5k46bj4f03s7-en.
- WAYNE, E. (2009). “Government 2.0 Definition”. Google Groups. Disponible en: <https://groups.google.com/forum/?hl=en&fromgroups=#!topic/gov20canberra/rprJkwY6Mvc>.
- WEBSTER, J., and Richard WATSON (2002). “Analyzing the Past to Prepare for the Future: Writing a Literature Review”. *MIS Quarterly* 26 (2):xiii–xxiii.

- WHITE House (2007). "Barack Obama: Connecting and Empowering All Americans Through Technology and Innovation. [Presidential Announcement Speech in Springfield, IL 02/10/07]". Obama for America. Disponible en: <http://lessig.org/blog/Fact%20Sheet%20Innovation%20and%20Technology%20Plan%20FINAL.pdf>.
- . (2009). "Memorandum on Transparency and Open Government". Disponible en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf>.
- YU, H., and David ROBINSON (2012). "The New Ambiguity of 'Open Government.'" *Law Review Discourse* 178, no. 59:178–208.
- ZUIDERWIJK, A., Natalie HELBIG, J. Ramon GIL-GARCIA, and Marijn JANSSEN (2014). "Special Issue on Innovation through Open Data - A Review of the State-of-the-Art and an Emerging Research Agenda: Guest Editors' Introduction". *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research* 9 (2):13. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-18762014000200001>.
- ZUIDERWIJK, A., Marijn JANSSEN, and Chris DAVIS (2014). "Innovation with Open Data: Essential Elements of Open Data Ecosystems". *Information Polity*, no. 1,2: 17–33. Disponible en: <https://doi.org/10.3233/IP-140329>.

CIUDADANÍA DIGITAL

PARA PRACTICAR UN GOBIERNO ABIERTO: ANÁLISIS DEL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN EN UN AMBIENTE UNIVERSITARIO

KARLA PAOLA MARTÍNEZ RÁMILA¹

ALBERTO RAMÍREZ MARTINELL²

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco Analítico. III. Planteamiento del problema. IV. Descripción de la investigación. V. Resultados. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

Resumen

El concepto de ciudadanía es clave para el gobierno abierto, y en el ciberespacio serán los saberes propios del enterro de los estudiantes elementos de cambio que permitan a los universitarios exigir apertura de la sociedad y del gobierno. En este estudio hemos utilizado la noción de ciudadanía digital en el contexto académico para hacer evidentes los usos de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación que tienen los estudiantes con un sentido específico, orientado por una cultura disciplinaria y delimitado por las prácticas académicas propias de este nivel educativo. Para caracterizar la ciudadanía digital de los universitarios, realizamos una investigación con 171 estudiantes de cuatro programas educativos distintos, ofrecidos en una universidad pública estatal mexicana durante 2014. La observación de las prácticas digitales en los estudiantes universitarios, como ciudadanía digital, se hizo a partir de la categorización de las valoraciones y actitudes relativas al respeto del derecho de autor, a la realización de prácticas digitales apegadas a la

1 Investigadora de la Universidad Veracruzana. México. ORCID: 0000-0002-4229-8306.

2 Profesor e Investigador de la Universidad Veracruzana. México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel I. ORCID: 0000-0003-2370-4994

ética y al seguimiento de normas escritas que tienen los sujetos de investigación.

Palabras Clave: Ciudadanía digital, Tecnologías de Información y Comunicación, saberes digitales

Abstract

The concept of citizenship is central to open government and in cyberspace, it will be the digital knowledge set students have, the vehicle of change that will allow the university stakeholders to demand openness to society and government. In this research we have used the notion of digital citizenship in the academic context to show the uses of information and Communication Technologies students have with a specific sense, guided by a disciplinary culture and defined by the academic practices of this educational level. To characterize the digital citizenship of university students, we conducted an investigation with 171 students from four different educational programs, offered at a Mexican state public university in 2014. The observation of digital practices in university students, as digital citizenship, was made from the categorization of the valuations and attitudes relative to the respect of the author's right, to the accomplishment of digital practices attached to the ethics and to the follow-up of written norms that have the subjects of investigation.

Keywords: Digital citizenship, Information and Communication Technologies, digital knowledge.

Introducción

La incorporación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) a la educación superior puede ser estudiada desde distintas perspectivas, como la tecnológica, la histórica, la sociológica y la pedagógica; siendo la intención, en todos los casos, la articulación de nociones y teorías que permitan explicar y analizar las causas externas o internas del fenómeno, así como los efectos que tienen las TIC en las funciones sustantivas de los actores universitarios.

Para dimensionar la complejidad asociada a la incorporación de las TIC a las funciones sustantivas de las Instituciones de Educación Superior (IES) no solamente es necesario reconocer la importancia de estas para el desarrollo social, cultural y económico de las sociedades actuales, sino también el papel que juegan para la promoción de una participación activa de los universitarios en la vida política nacional; de forma tal que resulte inminente anticipar que existen nuevos retos relacionados con el surgimiento de la profesión académica, su masificación, globalización y politización.

Debe señalarse que la vida académica de los actores universitarios se determina no solo por los valores básicos de la universidad latinoamericana —igualdad, autonomía, libertad y excelencia (Brunner, 2007)—, sino también por factores externos capaces de incidir en la vida política de las naciones. En la medida en que los universitarios desarrollen una serie de prácticas a ejercer en el entorno digital que los habiliten para convivir de manera respetuosa, su participación digital en la vida política del país podrá ser factible.

En el proyecto Brecha Digital en Educación Superior (Ramírez, Casillas y Ojeda, 2013), a este conjunto de

prácticas se les refiere como ciudadanía digital de los estudiantes universitarios, y en el presente texto se conserva el mismo sentido de la noción, por lo que al hablar de ciudadanía digital se hace referencia principalmente al respeto de los derechos de autor, a las buenas prácticas del uso de TIC y a la *netiquette* esperada de los estudiantes universitarios. Lo anterior parte principalmente de la idea de que

si la condición jurídica del ciudadano es el resultado de un largo proceso de luchas por el reconocimiento de los derechos, la dimensión social y cultural de la ciudadanía es una elaboración refinada de un modo de vida bueno con los demás, que obliga a los sujetos a interiorizar una serie de valores y pautas de comportamiento [...], así como la renuncia de parte de sus libertades para que otros las puedan tener (Sacristán, 2003:19).

En las últimas décadas, un nuevo tipo de universidad ha surgido. Una universidad que se aleja del espacio y del tiempo, del aquí y del ahora. Una universidad para la modernidad. Modernidad que puede ser líquida (Bauman, 2007) y en la que las IES trasciendan su carácter local para instalarse en lo global y atemporal; que se articulen mediante la habilitación institucional de las TIC; y que se diversifiquen.

La universidad moderna es más compleja que antes y se modifica por factores

externos y por políticas sin precedentes que involucran a diversos actores de esferas que exceden a lo regional y a lo estatal, que se logran instalar en el orden de lo global (Sanahuja, 2011: 201). Ante este contexto globalizado surgen movimientos de TIC para el desarrollo o ICT4D —por sus siglas en inglés *Information and Communication Technologies for Development*—, que buscan facilitar la comprensión crítica del modelo de globalización, reafirmar el vínculo de desarrollo, justicia y equidad; reconocer los derechos humanos de cuarta generación; promover una conciencia de ciudadanía global (Celorio y López, 2007: 132); y constituir una educación para el desarrollo y la ciudadanía global, lo que implicaría un replanteamiento del sistema educativo en distintos niveles.

Repensar la educación para una modernidad líquida conlleva necesariamente ir más allá del mero análisis economicista. Es obligatorio “*otorgar poder* a la necesidad de que la educación apunte y aporte sus saberes y quehaceres a la construcción de una nueva ciudadanía” (Bauman, 2007:15). En este sentido, Robles (2009) sostiene que el surgimiento de una nueva forma de ciudadanía en un contexto tecnológico y de cambio social exime a los individuos del entorno digital a ejercer los derechos, así como a cumplir con las obligaciones propias de un contexto académico que opera en plataformas digitales. En el mismo tren del pensamiento, Robles indica que “las

comunidades son redes de lazos interpersonales que proporcionan sociabilidad, apoyo, información, sentido de pertenencia y una identidad social” (2009: 38), siendo Internet el espacio virtual donde las personas pueden configurar comunidades y ejercer una especie de ciudadanía en el entorno digital.

Es así como se discurre que solo a través del ejercicio de los derechos y obligaciones propios del entorno digital es posible, en términos prácticos, lograr una Gobernanza Digital que promueva la apertura del gobierno, en el que las personas sean capaces de participar en los espacios de colaboración ciudadana a través de los medios digitales promovidos por la sociedad civil, la academia y el propio gobierno. En el contexto académico, las IES promueven una forma de ciudadanía propia del contexto tecnológico y de cambio social que debe ser explorada y diferenciada según las disciplinas académicas de las distintas comunidades que coexisten en los establecimientos educativos.

Más allá del activismo y de la participación social, o del “vínculo jurídico de pertenencia al Estado de derecho, y [...] al conjunto de derechos políticos que definen la participación inmediata de sus titulares a la vida estatal” (Pérez, 2004:47), en un primer momento, la ciudadanía digital de los estudiantes universitarios debe ser caracterizada de acuerdo con lo mencionado por Sacristán (2003) respecto de las dimen-

siones social y cultural de la ciudadanía, por las cuales se incluyen en la presente investigación una serie de usos sociales, comportamientos éticos, respeto a la propiedad intelectual, integridad de datos y difusión de información sensible, así como por la regulación de los usos comunes y aceptados en las plataformas de intercambio de información y comunicación.

Las IES resultan ser espacios clave para el desarrollo de las sociedades tanto por los productos derivados de las funciones sustantivas de la universidad —enseñanza, investigación y difusión— como por el papel que juegan sus actores, quienes suelen ser agentes de cambio social, voces informadas y ejemplos a seguir, y por ende su conducta puede ser tomada como un modelo. Normar lo que es correcto e incorrecto en entornos digitales es un camino para poder determinar la ciudadanía digital esperada de los estudiantes universitarios, por lo que la exploración de sus valoraciones y percepciones resulta crucial.

Marco analítico

En este apartado se presentan las posturas conceptuales relevantes para esta investigación. Se parte de la idea de que las comunidades académicas son diversas en su cultura disciplinaria, conformación, percepciones y requerimientos tecnológicos y que esto condiciona su relación directa con las TIC, por lo que el *ethos social* de los estudiantes —conjunto de valores,

tradiciones culturales y visiones del mundo— es similar al interior de una cultura disciplinaria y distinto hacia su exterior.

Recientemente ha surgido un interés creciente por analizar el conjunto de normas éticas y morales de las profesiones, es decir, su código deontológico específico, entendido como los deberes profesionales de los individuos que pueden ser reconocidos como la serie de desafíos que enfrenta la formación profesional universitaria en el siglo XXI (Álvarez *et al.*, 2012). Para esta investigación resulta relevante indagar sobre este primer momento de conformación de la ciudadanía digital de los estudiantes universitarios, para, por un lado, trascender la idea del dominio del software como referente de saber computación; y por el otro, reconocer que el manejo de información, lo informacional, también tiene una representación en la cultura disciplinaria.

El horizonte actual de la ciudadanía en entornos digitales orienta y delimita las pautas de su ejercicio circunscrito en un sentido aumentado por las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Una de las acepciones de la noción de ciudadanía es la de Hopenhayn (2001) quien analiza lo que denomina las viejas y nuevas formas del término aludiendo a la existencia de una nueva forma de ciudadanía, la cual solamente puede ser entendida desde el ejercicio efectivo de derechos, acceso al intercambio mediático y la participación de una “comunidad inteligente” (Valenzuela,

2013) en una sociedad basada en la información.

Otra visión del término es la propuesta por Grijalva-Verdugo (2017), quien identifica una ciudadanía mediática que aun cuando posee rasgos políticos se enfoca en los usos digitales de las personas en un contexto global que permea lo local. Una tercera noción del término ciudadanía en el entorno digital es la de Ramírez y Casillas (2015), quienes la estudian en el contexto académico como una serie de valoraciones y percepciones en torno al buen uso de las TIC, el respeto a la autoría de contenidos y al comportamiento en el entorno digital, y que será la base para el desarrollo de una participación ciudadana en un sentido más cercano al propuesto por Valenzuela (2013).

Ahora bien, el concepto de ciudadanía digital en el que se basaron las reflexiones e intervenciones de esta investigación considera una serie de:

conocimientos, valores, actitudes y habilidades referentes a las acciones (usos sociales, comportamientos éticos, respeto a la propiedad intelectual, integridad de datos, difusión de información sensible); y a las normas relativas a los derechos y deberes de los usuarios de sistemas digitales en el espacio público y específicamente en el contexto escolar. La ciudadanía digital (ciber-ciudadanía o e-ciudadanía) también considera la re-

gulación a través de normas y leyes; convenciones y prácticas socialmente aceptadas, actitudes y criterios personales. Asimismo, se relaciona con el manejo de algunas reglas escritas o normas sobre el comportamiento y el buen uso de estas tecnologías (*Netiquette*) (Ramírez y Casillas, 2015).

En el contexto digital, las sociedades están conformadas por comunidades virtuales que comparten canales y plataformas para la interacción, y para el caso de las instituciones educativas, estas comunidades no solamente comparten medios digitales sino también una serie de intereses académicos e inclusive el establecimiento.

Ante un panorama como el actual, en el que las TIC se incorporan de forma extensiva e intensiva a las diferentes tareas y contextos de las instituciones de educación superior, resulta deseable y necesario que los actores universitarios posean o desarrollen una visión inicial de ciudadanía digital que puedan poner en juego en un primer momento en el contexto académico. Ciudadanía que deberá contemplar cuestiones de respeto a la propiedad intelectual y de comportamiento ético en la red.

Es justo mencionar que existe una serie de riesgos morales que han suscitado inquietudes asociadas a la ciudadanía digital de los actores universitarios; por lo que su definición debe darse en términos no solo de las repercusiones sociopolíticas de

la integración de las TIC al contexto universitario, sino también en función de los comportamientos cotidianos de estudiantes y docentes en torno al respeto de los derechos de autor y la *netiquette* esperada de un universitario.

Como se indicó, para el análisis de la ciudadanía digital entre los estudiantes universitarios, en este trabajo se utiliza como referente el definido en el proyecto de Brecha Digital en Educación Superior (véase el blog www.uv.mx/blogs/brecha-digital), del cual se han desprendido diversas publicaciones en las que se explica desde la construcción del esquema de los saberes digitales (Ramírez *et al.*, 2015), a partir de la revisión de las directrices de organismos nacionales como ILCE, ORACVER y CONOCER e internacionales como OCDE, UNESCO e ISTE; hasta la perspectiva teórica del proyecto (Ramírez y Casillas, 2015). Para el caso de los organismos nacionales, se encontró que la ciudadanía digital no formaba parte de las competencias digitales esperadas, mientras que para los estándares internacionales la visión informática sí se extiende y considera lo informacional. La presencia de la ciudadanía digital como tema central de las competencias, directrices y normas digitales en los enfoques de la OCDE, UNESCO e ISTE sí ha sido definida. Si bien los enfoques de estos tres organismos difieren, en todos los casos se propone una dimensión sobre derechos y deberes encaminados a

enmarcar un uso adecuado de las TIC en un contexto académico integrado por una gama de comportamientos que va desde los modales y las previsiones que deben tomarse en línea hasta las prácticas juiciosas de consumo, producción y difusión de información (Ramírez *et al.*, 2015).

Estas consideraciones son relevantes, ya que en el enfoque de investigación que se ha empleado, se pretende contribuir con la ruptura de la relación exclusiva de las TIC con un sentido técnico e instrumental —referido como literacidad informática— y enfatizar en la importancia del vínculo de las TIC con cuestiones propias del espacio público y privado de los actores universitarios, quienes consideran a las tecnologías como recursos culturales que facilitan la construcción de nuevos modos de comunicación, el acceso a la información y la socialización del conocimiento de manera colaborativa y en red de literacidad informacional.

Para la caracterización de la ciudadanía digital de los estudiantes universitarios se consideraron tres subvariables principales del proyecto de Brecha Digital en Educación Superior (Ramírez *et al.*, 2013): 1) la *netiquette*, entendida como el uso adecuado del lenguaje formal e informal escrito y en su forma gráfica (uso excesivo de emoticones); 2) el uso responsable de las TIC, entendido como el manejo de la información, su integridad, respaldo, seguridad, así como las consideraciones del manejo de infor-

mación sensible; y 3) la ética en el manejo de la información referido como el comportamiento ético, respetuoso y uso legal de la información (Ramírez *et al.*, 2013).

Con base en esta operacionalización de variables, en la presente exploración se relacionó el nivel de ciudadanía digital de los estudiantes universitarios con su disciplina académica. Para hacerlo se plantearon las siguientes preguntas: ¿la disciplina académica enmarca diferencias en la ciudadanía digital de las comunidades de estudiantes?, ¿qué grado de responsabilidad tienen los estudiantes en el cuidado de su presencia digital en la red?, ¿cómo es su *netiquette*?, ¿realizan publicaciones responsables de contenidos en la red?, y ¿cuáles son sus consideraciones legales al realizar prácticas digitales?

Cabe señalar que con base en el análisis de la ciudadanía digital propuesto, se realizó un ejercicio previo con profesores universitarios (Martínez *et al.*, 2015), en el que se identificaron ciertos rasgos definitorios de la disciplina académica de los profesores, de los cuales se asociaron los comportamientos cívicos —en el contexto académico-universitario—; dejando como cuenta pendiente el análisis de los mismos elementos en los estudiantes universitarios para poder realizar una comparación y determinar así en qué medida la cultura académica de los actores universitarios, definida en gran parte por la disciplina

académica a la que pertenecen, marca la afinidad tecnológica de las personas.

Para fines del presente trabajo se consideraron cuatro licenciaturas que representan cada uno de los cuadrantes de la clasificación de disciplinas propuesta por Tony Becher (1993): Blanda-Pura; Blanda-Aplicada; Dura-Pura y Dura-Aplicada.

La brecha digital de acceso a conectividad, servicio informático e infraestructura tecnológica entre las cuatro disciplinas no es significativa, ya que todas ellas se imparten en la región Xalapa de la Universidad Veracruzana, por lo que las percepciones y valoraciones de los informantes no deberían variar por cuestiones de acceso.

Planteamiento del problema

La ciudadanía generalmente comprende al menos tres aspectos que conforman su núcleo conceptual. En primer lugar está la relación política entre los individuos; en segundo, su pertenencia al Estado y tercero, la ubicación de un estatuto de participación ciudadana (Marshall, 2012) que orienta a los individuos a concurrir en la vida política del país, organizarse para observar las acciones de los funcionarios y políticos; fortalecer la rendición de cuentas (Valenzuela, 2013: 129); transparencia, acceso a la información, y fomentar oportunidades de colaboración con otras personas para la construcción de propuestas orientadas a la búsqueda de condiciones

de igualdad y libertad de los ciudadanos (López y Anaya, 2016).

En todo caso podemos asumir que una nueva forma de ciudadanía en el entorno digital existe y que el análisis de sus ventajas y riesgos es inminente en el contexto que se decida observar. En este sentido, Pérez (2004) expone un análisis detallado donde da cuenta del significado y evolución de la noción de ciudadanía en la era de Internet. Dicho autor estudia no solo lo que denomina ciberciudadanía —la cual se asocia con elementos deseables—, sino también examina el empleo abusivo y perverso de dicha forma cuando se degrada a lo que el autor designa como *ciudadanía.com*, que engloba aquellos efectos aviesos de determinados usos de las tecnologías de información en una actitud que, en sus propias palabras, “peca de unilateralidad, porque entraña una postura obstinadamente ciega ante los avances y virtualidades del progreso” (Pérez, 2004: 103).

La participación ciudadana de los jóvenes va más allá del entorno. Habrá quien sin tecnología acuda a la plaza a manifestarse y habrá quien lo haga con un “like” desde la comodidad de su hogar. La observación del infoactivismo, el ejercicio de la ciudadanía digital de los estudiantes es sin duda interesante, pero rebasa la presente investigación. El enfoque de esta investigación se circunscribe únicamente en presentar los hallazgos de un primer momento del ejercicio de un tipo de ciuda-

danía que refleja los valores, el respeto y las buenas prácticas de los estudiantes en el contexto académico, que para su estudio lo hemos diferenciado por disciplinas académicas.

Se considera que este primer nivel de ciudadanía podrá dar pie a un ejercicio más orientado hacia la política y la participación cívica que hagan observables la protesta y manifestación infoactivista de los estudiantes. Pero por el momento se busca únicamente categorizar las valoraciones de los estudiantes en torno a su manejo de información.

Descripción de la investigación

Esta intervención consistió en explorar las diferencias en el nivel de ciudadanía digital de los estudiantes universitarios, dependiendo de la disciplina a la que pertenecen. Se partió de la idea de que existen diferencias en términos de actividades, usos, conocimientos, entre otros, delineadas por la disciplina de formación académica.

La clasificación disciplinar utilizada es la elaborada por Becher (1993), que con base en la propuesta de Kolb y Bligan sobre el conocimiento científico, cataloga la naturaleza de las disciplinas académicas de acuerdo con “las propiedades epistemológicas de los campos de conocimiento [...] y sus] características sociales” (Becher, 2001: 30), las cuales diferencian en cuatro cuadrantes según la naturaleza del cono-

cimiento en la que se enfoca y su grado de transferencia. La descripción de los cuadrantes de la propuesta es la que a continuación se presenta:

- Disciplinas duras-puras. Se trata de una “disciplina acumulativa, atomista, cristalina, en forma de árbol. Preocupada por asuntos universales, las cantidades, la simplificación. Sus resultados son descubrimientos o explicaciones” (Becher, 1993: 62). Ejemplos de estas disciplinas son física, matemáticas, química o biología, entre otras.
- Disciplinas duras-aplicadas. Resulta ser “finalista, con propósitos claros. Pragmática. Usa la tecnología por medio del conocimiento. Se preocupan por el dominio del entorno físico. Sus resultados son productos/técnicas” (Becher, 1993: 62). Ejemplos de estas disciplinas son ingeniería civil, informática o ingeniería mecánica, entre otras.
- Disciplinas blandas-puras. Son “reiterativas; holísticas, orgánicas semejantes a un río. Se preocupan por asuntos específicos y cualidades. Sus productos son el entendimiento y la interpretación” (Becher, 1993: 62). Ejemplos de estas disciplinas son antropología, filosofía o historia, entre otras.
- Disciplinas blandas-aplicadas. Son “funcionales y utilitarias. Usan la tecnología por medio del conocimiento blando. Se preocupan por realizar la

práctica semi profesional. Sus resultados son protocolos o procedimientos” (Becher, 1993: 62). Ejemplos de estas disciplinas son derecho, lengua inglesa o educación, entre otras.

Se reconoce, y vale la pena aclarar que si bien con el tiempo el concepto de disciplina académica ha evolucionado, la propuesta de Becher sigue siendo adecuada para su caracterización. El mismo Becher publicó junto con Trowler ciertos elementos que abonaron al concepto y posteriormente Trowler y Bamber (2014) realizaron un nuevo análisis sobre la metáfora de tribus y territorios de las disciplinas académicas. No obstante, ninguna de las propuestas recientes superó a la original.

Cuando se maneja el término disciplina se sobreentiende un reduccionismo que tuvo logros, pero que ciertamente tiene limitaciones. En específico se piensa ahora más allá de las disciplinas, pudiéndose clasificar al conocimiento como disciplinar, poli y multidisciplinar, interdisciplinar y transdisciplinar. Sin embargo, para la investigación en educación comparada es la visión de los cuatro cuadrantes la que permite una conducción adecuada de observaciones. Además, como Becher advierte, es necesario tener en cuenta que “en el intrincado y bizantino mundo académico, nada es tan simple como parece. [...] las comunidades de conocimiento se definen y refuerzan [...] de diversas maneras, de la

misma forma que] sus límites territoriales son simultáneamente desdibujados y debilitados por un conjunto de presiones opuestas” (Becher, 2001: 55) lo cual, según el mismo autor, de ninguna forma invalida el ejercicio de identificar las características culturales distintivas de cada una de las disciplinas.

El método empleado es de tipo cuantitativo y se ha basado en comparaciones estadísticas de los indicadores de ciudadanía digital de los estudiantes de cuatro licenciaturas de la Universidad Veracruzana, México.

Se trata de un estudio observacional, pues no se pretende manipular las variables sino observarlas en su contexto. El estudio atiende una consideración transversal, pues los datos fueron recabados en un mismo periodo, en una misma ciudad y con estudiantes de un mismo nivel educativo y de la misma institución de educación superior. Para la recolección de datos, en el proyecto de “Brecha digital en educación superior”, se aplicó un cuestionario a 2045 estudiantes inscritos en los periodos semestrales de febrero a julio de 2014 y de agosto de 2014 a enero de 2015 de distintas regiones, áreas académicas de la universidad y licenciaturas, tales como Biología, Ciencias Atmosféricas, Danza Contemporánea, Derecho, Administración, Medicina Veterinaria y Zootecnia, Geografía, Física, entre otras.

Para fines del presente análisis se mantuvieron las cuatro licenciaturas utilizadas en un análisis previo de la ciudadanía digital de profesores universitarios (Martínez, *et al.*, 2015), las cuales se clasificaron a partir de la dureza y pureza de las disciplinas. Las cuatro carreras se imparten en la región de Xalapa por lo que, como ya se dijo, las diferencias en los servicios tecnológicos que la universidad pone a su disposición no son estadísticamente significativas, con lo cual se pretendía que existiera una brecha mínima de acceso a la tecnología entre ellas, evitándose así una interpretación de los resultados obtenidos a partir de la existencia de dicha posible brecha.

El instrumento utilizado cuenta con 43 ítems categorizados en once apartados dentro de los cuales uno está dedicado a la Ciudadanía Digital de los actores universitarios en el contexto académico, tema central de este texto.³ Los ítems del apartado de Ciudadanía Digital son cinco y se expresan como preguntas dicotómicas (sí o no) para indicar consideraciones de seguridad; también contiene preguntas de opción múltiple para indicar el acceso a ciertos materiales o el uso de *software* libre. Asimismo, la variable de Ciudadanía Digital también tiene preguntas en escala Likert para medir la frecuencia —Nunca, Casi nunca, Algunas veces, Frecuentemente o Siempre— con la que se realizan cier-

tas actividades; y tres preguntas abiertas para indicar el nombre del *software* libre que utilizan.

Como se puede ver por el tipo de preguntas, la caracterización de la ciudadanía digital de los estudiantes está orientada principalmente hacia la integridad de la información, la *netiquette* y el respeto a la autoría y licenciamiento del contenido digital.

La aplicación del instrumento se hizo de dos formas: mediante una versión digital —en línea— y a través de una versión impresa que fue llenada por los estudiantes en su salón de clases, posteriormente fue capturada en la base de datos del proyecto en la que se concentró la información recopilada por ambos medios.

La muestra empleada para esta intervención es de 171 estudiantes; 40.9% son mujeres y 59.1% hombres, con una media de edad de 21 años. Del total de la muestra 49 estudiantes son de la disciplina dura-pura, 34 de la disciplina blanda-pura, 61 de la disciplina dura-aplicada y 27 de la blanda-aplicada.

Las consideraciones éticas acordadas para la realización de esta investigación incluyen la protección de los datos personales de los informantes a un nivel individual y a nivel institucional, la omisión de la mención explícita de los programas educativos, por lo que para referirnos a ellos se hace de forma estadística mediante el cuadrante de Becher que mejor representa la carrera —blanda-pura, blan-

³ El instrumento completo se encuentra disponible en: <http://www.uv.mx/blogs/brechadigital>

da-aplicada, dura-pura y dura-aplicada—. Esto se hizo para evitar que los resultados pudieran ser mal interpretados bajo una mirada evaluativa, la cual alejaría la intervención de la pretensión original que es el análisis de las posibles brechas digitales existentes entre los profesores y estudiantes universitarios.

Resultados

En este apartado se describen los principales resultados por cada una de las subvariables que componen la ciudadanía digital de los estudiantes universitarios.

Netiquette

La variable *netiquette* se caracteriza por el uso correcto de mayúsculas, la omisión de palabras abreviadas y acrónimos, el respeto de las reglas ortográficas y el no uso de símbolos y emoticones al realizar textos académicos. Haciendo una primera observación al cuadro 1 se puede ver que las valoraciones de los estudiantes son en general medias —la menor es de 59.3%—. Los valores de la disciplina blanda-pura (91.9%) son los más altos de la variable, sugiriendo no solo la existencia de una notoria diferencia entre los grupos comparados sino una motivación disciplinaria hacia el respeto de lo escrito por los estudiantes de la disciplina blanda-pura. Una segunda mirada a los datos del cuadro 1, deja ver que ambas disciplinas puras son las más altas (la blanda-pura con 91.9% y

la dura-pura con 79.1%), seguidas por las aplicadas (blanda-aplicada con 70.4% y dura-aplicada con 69.7%). A diferencia de lo encontrado en un análisis previo (Martínez *et al.*, 2015) en el que vimos que los profesores universitarios de la disciplina blanda-pura fueron los más bajos en esta subvariable, los estudiantes de la misma disciplina en este estudio obtuvieron los porcentajes más altos en todos los indicadores, con lo que podríamos inferir, que además de una cuestión de disciplina, es la exposición a los medios una variable que también define el nivel de *netiquette* de los actores universitarios.

De lo explicado por Becher (2001), podemos atribuir los resultados obtenidos a que por tratarse de una disciplina blanda-pura con productos típicamente ligados al entendimiento y la interpretación, los estudiantes de esta disciplina procuran una *netiquette* alta asociada tanto al contexto como al grado de exposición que han tenido con los medios, ya que en nuestros hallazgos anteriores (Martínez *et al.*, 2015), vimos que los profesores de esta disciplina fueron los que tuvieron valores más bajos en la variable *netiquette*, lo cual sugiere un cambio generacional que requiere de una indagación posterior.

Cuadro 1. Resumen de subvariable *netiquette*

Indicadores de <i>netiquette</i>	Porcentaje (%)			
	Dura-pura	Dura-aplicada	Blanda-aplicada	Blanda-pura
Evitan el uso exclusivo de mayúsculas.	75.5	73.8	81.5	97.1
Evitan el uso de palabras abreviadas y acrónimos (NTP, TQM).	79.6	72.1	70.4	94.1
Evitan omitir reglas ortográficas.	73.5	68.9	59.3	85.3
Evitan el uso de emoticones y símbolos como :) :P	87.8	63.9	70.4	91.2
Promedio general subvariable	79.1	69.7	70.4	91.9

Fuente: Elaboración propia.

Responsabilidad en el uso de las TIC

La subvariable Responsabilidad en el uso de las TIC está compuesta por dos elementos, uno relativo a la responsabilidad en el manejo de la información y otro a la seguridad de la información. Ambos componentes se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2. Resumen de subvariable responsabilidad en el uso de las TIC

Indicadores de la responsabilidad en el uso de las TIC	Porcentaje (%)			
	Dura-pura	Dura-aplicada	Blanda-aplicada	Blanda-pura
Componente 1: seguridad en la información que posee				
Nunca identifiqué correos de suplantación ni evito responder correos masivos.	8.2	6.6	11.1	17.6
Nunca tengo instalado un antivirus en mi computadora.	12.2	16.4	18.5	23.5
Nunca realizo respaldos de mi información periódicamente.	34.7	23.0	55.6	35.3
Mis contraseñas nunca poseen tanto números como letras.	12.2	11.5	7.4	35.3
Nunca protejo mi contraseña.	10.2	14.8	22.2	32.4
Nunca evito descargar archivos adjuntos sin verificar el remitente.	46.9	34.4	44.4	35.3
Promedio general componente 1	20.7	17.8	26.5	29.9
Componente 2: responsabilidad de la información publicada en Internet				
Nunca evito publicar información sensible en Internet (número telefónico, fotos o localización geográfica).	40.8	26.2	40.7	23.5
Nunca restrinjo el acceso a mis perfiles ni organizo mis contactos en círculos o grupos.	14.3	14.8	22.2	41.2
Nunca uso pseudónimos (<i>nicknames</i>).	44.9	21.3	40.7	50.0
Promedio general componente 2	33.3	20.8	35.5	38.2
Promedio general subvariable	27.0	19.3	30.5	34.1

Fuente: Elaboración propia.

El primer componente se caracterizó a través de seis indicadores de frecuencia (identificar correos de suplantación y evitar responder correos masivos; tener un antivirus; realizar respaldos de información periódicamente; dureza de la contraseña; proteger contraseña; y evitar descargar archivos adjuntos sin verificar el remitente), que resultaron ajenos para los estudiantes, quienes indicaron que solamente algunas veces o inclusive nunca los contemplaban.

La baja o nula consideración de cuestiones de seguridad de información, si bien no es alarmante por el tipo de información que usualmente maneja un estudiante de licenciatura, no es para nada deseable, ya que la integridad de la información tendría que ser un aspecto relevante para los universitarios. Es preocupante que 55.6% de los estudiantes de la disciplina blanda-aplicada *nunca* hagan respaldos de su información de forma periódica; y que el 46.9% de la disciplina dura-pura descarguen archivos adjuntos sin verificar el remitente.

Las disciplinas blandas resultaron ser las que mayor mención hicieron del nunca en este componente (la blanda-pura con 29.9% y la blanda-aplicada con 26.5%), mientras que las duras tuvieron un porcentaje menor pero considerable (dura-pura 20.7% y la dura-aplicada 17.8%).

Resulta conveniente resaltar dos aspectos. Primero, que en las cuatro disciplinas, los indicadores de mayor porcentaje fueron tres en los que se indicó que nunca realizan

respaldos periódicamente de su información; evitan descargar archivos adjuntos sin verificar el remitente pero sí protegen su contraseña, lo que denota una práctica común para los universitarios. El segundo aspecto a resaltar es que los estudiantes de todas las disciplinas menosprecian de manera general el cuidado de sus contraseñas y la integridad de su sistema de cómputo, al omitir la instalación de un antivirus.

El segundo componente de esta subvariable “responsabilidad de la información publicada en Internet”, se operacionalizó con tres indicadores (evito publicar información sensible en Internet — número telefónico, fotos o localización geográfica—; restrinjo el acceso a mis perfiles y organizo mis contactos en círculos o grupos; y uso pseudónimos) que de igual forma resultaron alejados de las prácticas de ciudadanía digital de los universitarios, ya que ninguno de los estudiantes indicó realizar siempre, frecuentemente o algunas veces dichas actividades, razón por la cual se analizó también cuando los estudiantes contestaron que nunca hacen dicha actividad. Los valores más altos los obtuvieron los estudiantes de la disciplina blanda-pura con 50% y los de la dura-pura con 44.9%, quienes mencionaron que nunca utilizan pseudónimos.

Los valores más bajos los tienen los estudiantes de las disciplinas duras con 14% quienes indicaron que nunca restringen el acceso a sus perfiles ni organizan sus contactos en círculos o grupos. En los prome-

dios generales del componente, nuevamente fueron las disciplinas blandas más altas que las otras. La blanda-pura tuvo 38.2% y la blanda-aplicada 34.5% mientras que la dura-pura llegó a 33.3% y la dura-aplicada a 20.8%.

Sobre el particular, es importante resaltar dos aspectos. Por un lado, en todas las disciplinas ocurre con mayor porcentaje que los estudiantes nunca evitan publicar información sensible en Internet (número telefónico, fotos o localización geográfica); y por el otro que el uso de pseudónimos no es una práctica común entre los estudiantes, quienes explicitan sus nombres y los ligam a sus redes sociales con la intención de crear una amplia presencia en línea.

Finalmente, retomando el análisis disciplinar realizado por Becher (1993), llama la atención que los estudiantes de la disciplina dura-aplicada sean los más bajos en cuanto al no aseguramiento de la información que poseen (componente 1) y no responsabilizarse de la información que publican en Internet (componente 2) con lo cual al ser esta disciplina “empresarial, cosmopolita; dominada por valores profesionales y patentes adecuadas para la publicación” (Becher, 1993: 71), procuran en cierta medida no descuidar dichos aspectos.

Manejo de información

La variable sobre ética para el manejo de la información, presentada en el cuadro 3, está compuesta por seis indicadores (uti-

lizar *software* libre con licencia GNU/GPL y descarga de Internet en forma gratuita: películas; libros; *software* y aplicaciones; videos relacionados con su disciplina; y cápsulas de audio), que nos permitieron observar que 67.3% de los estudiantes de la disciplina dura-pura y el 66.7% de la blanda aplicada son los que más descargan música comercial, sin pagar. Las segundas descargas gratuitas que más se realizan son las relacionadas con libros y otros documentos de texto, siendo para este caso las disciplinas dura-pura (67.3%) y dura-aplicada (62.3%) las que refieren hacerlo más. Uno de los resultados que vale la pena mencionar en el análisis, tiene que ver con el *software* libre que los estudiantes de la disciplina indican utilizar, siendo el 82% de los de la disciplina dura-aplicada los que usan más programas con este tipo de licenciamiento, seguidos, muy por debajo, por el 30.6% de los de la disciplina dura-pura.

Cuadro 3. Resumen de subvariable ética en el manejo de información

Indicadores de ética en el manejo de información	Porcentaje (%)			
	Dura-pura	Dura-aplicada	Blanda-aplicada	Blanda-pura
Software y aplicaciones (descarga de Internet gratuitamente)	36.7	18.0	29.6	41.2
Libros y otros documentos de texto (descarga de Internet gratuitamente)	67.3	62.3	7.4	47.1
Videos relacionados con su disciplina (descarga de Internet gratuitamente)	20.4	13.1	22.2	26.5
Cápsulas de audio como podcast y audiolibros (descarga de Internet gratuitamente)	26.5	23.7	37.0	29.4
Música comercial (descarga de Internet gratuitamente)	67.3	55.7	66.7	41.2
Películas (descarga de Internet gratuitamente)	44.9	49.2	40.7	35.3
Uso de <i>software</i> Libre	30.6	82.0	18.5	29.4
Promedio general	42.0	43.4	31.7	35.7

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Resumen de variable ciudadanía digital

Sub-variables de ciudadanía digital	Porcentaje (%)			
	Dura-pura	Dura-aplicada	Blanda-aplicada	Blanda-pura
<i>Netiquette</i>	79.1	69.7	70.4	91.9
Responsabilidad con las TIC	0	0	0	0
Ética respecto a la información descargada de Internet	42.0	43.4	31.7	35.7
Promedio general	40.4	37.7	34.0	42.5

Fuente: Elaboración propia.

En la disciplina dura-pura se encontró que utilizan *software* de licencia libre y código abierto como Mesquite, sistema para análisis evolutivos; R como paquete de *software* estadístico; y procesadores de imágenes como Fiji. En la disciplina dura-aplicada se mencionaron principalmente ambientes de desarrollo como Eclipse IDE,

NetBeans IDE y Dev_C++; programas de edición de imágenes como GIMP. La disciplina blanda-aplicada indicó utilizar programas de reproducción de video como VLC media player; programas P2P para compartir archivos como Ares Galaxy y creador de archivos PDF como PDFCreator; mientras que los estudiantes de la

disciplina blanda-pura utilizan principalmente un sistema de composición de textos LaTeX y gestores de referencias bibliográficas como Zotero.

En el análisis realizado se identificó que los estudiantes no tienen del todo claras las cuestiones de licenciamiento del tipo de *software* que utilizan. Para contestar la pregunta sobre el *software* libre que utilizan, algunos hicieron referencia a *software* propietario, *shareware* y *freeware*. Finalmente, en lo que respecta a la descarga de elementos de Internet, de manera general los estudiantes de las disciplinas duras obtienen mayores porcentajes (dura-aplicada 43.4% y dura-pura 42.0%).

Aun cuando los profesores mostraron interés por la cultura libre y de acceso abierto (Martínez *et al.*, 2015), no hay una política institucional que apoye el uso de *software* libre y código abierto y eso se refleja en las disposiciones y valoraciones de los estudiantes.

Del análisis de esta variable deben destacarse algunos aspectos. Primero, en la mayoría de las disciplinas, la variable descargar videos de contenido relacionado con su disciplina tiene los porcentajes menores, a excepción de la disciplina blanda-aplicada. Segundo, los estudiantes de las disciplinas puras tienen los porcentajes más altos en la variable de descargar libros y otros documentos de texto. Tercero, que son los estudiantes de la disciplina dura-aplicada los que tiene el porcentaje más

alto en uso de *software* libre. Por último, recurriendo al análisis de Becher (1993), podemos decir que si se considera que la disciplina dura-aplicada es pragmática al desarrollar tecnología por medio del conocimiento duro, preocupa que los estudiantes tengan un nivel alto en la descarga de elementos que se suponen gratuitos, aun cuando pudiéramos considerar que existe una confusión entre los estudiantes sobre el licenciamiento como se identificó en la subvariable responsabilidad en el uso de las TIC. Obtener cero puntos es de extrañar especialmente si lo comparamos con los profesores, quienes en un estudio previo (Martínez, *et al.*, 2015) respondieron que siempre, frecuentemente o algunas veces tenían consideraciones de cuidado al utilizar las TIC.

En el cuadro 4 se muestra un resumen de las subvariables de la ciudadanía digital de los estudiantes universitarios. Del cuadro podemos concluir tres aspectos. Primero, que un alto grado de *netiquette* de los estudiantes en este estudio se explica con la pureza de la disciplina. Segundo, que la responsabilidad con las TIC no es una cuestión disciplinaria, sino profesionalizante, ya que aun cuando los estudiantes mostraron un nulo interés con el cuidado de su información independientemente de su disciplina de adscripción, los docentes contestaron de forma distinta (Martínez, *et al.*, 2015). Y tercero, la ética respecto a la información descargada de

Internet aun cuando es baja en todos los casos, se explica mejor con la dureza de la disciplina.

Conclusiones

Más allá de la destreza en el manejo de software de los estudiantes universitarios, se considera de capital importancia la exploración de las valoraciones y percepciones que tienen sobre la gestión de la información. Por lo que se considera inaplazable la indagación de temas como la literacidad digital, saber relacionado con el manejo del código digital, las normas y convenciones para la comprensión de lo digital, y la ciudadanía digital entendida como el conjunto de consideraciones para utilizar las TIC de forma tal que se fomente el respeto y la buena convivencia en el entorno digital. Se cree que el desarrollo de una ciudadanía digital inicial, como la definida por Ramírez y Casillas (2015) permitirá a los estudiantes universitarios en un segundo momento, participar en la vida política de la institución y del Estado.

Con la información analizada se pueden atribuir ciertos rasgos definitorios de la disciplina académica a los comportamientos cívicos de los estudiantes en lo que respecta a la noción de ciudadanía digital en el entorno escolar. De igual forma podemos ver su proclividad para la transferencia de estos saberes a un contexto ulterior, que los empodere como ciudadanos de una esfera digital en la que puedan ejercer

y exigir transparencia, participación y colaboración en las acciones encaminadas al fomento del gobierno abierto.

El elemento que sobresale en la investigación es el relacionado con la subvariable responsabilidad con las TIC, en donde los estudiantes de las cuatro disciplinas obtuvieron cero puntos, evidenciando la poca preocupación por la seguridad de la información que poseen, así como una nula responsabilidad respecto a la información que publican en Internet. Es importante recapacitar en torno al impacto de estas omisiones, ya que las publicaciones en Internet pueden perder el control de sus autores y ser replicadas en distintos momentos y entornos. Los estudiantes universitarios deberían saber ese riesgo y evitarlo, así como cuidar su reputación en el entorno físico y su presencia en la esfera digital. Aunado a esto, la *netiquette* de los estudiantes también debe asociarse al comportamiento deseable del universitario. La buena ortografía, sintaxis y gramática son en los entornos basados en texto, elementos fundamentales para la presentación de los estudiantes en su afán de lograr una comunicación clara y precisa.

Es necesario reconocer que como estudiantes universitarios aún en formación, requieren del respaldo institucional para que su participación ciudadana en el entorno digital se dé de manera reflexiva y efectiva, por lo que se piensa necesario promover el conocimiento de las impli-

caciones éticas y morales en el contexto académico de sus acciones en el entorno digital. Imperante también es que la universidad como institución y como comunidad académica promueva una reflexión en torno al código deontológico específico de las distintas disciplinas académicas que oferta. Si bien la discusión hasta ahora ha sugerido que la disciplina enmarca características reconocibles relacionadas con cuestiones epistemológicas, sociológicas, pedagógicas y culturales, las relacionadas con aspectos informáticos e informacionales también deben ser incluidas bajo el carácter de prioritarias.

Existe una serie de inquietudes concatenadas con las consecuencias morales que el uso inadecuado de las TIC pudiera acarrear en el ejercicio profesional de los egresados universitarios, sin mencionar los efectos jurídicos y políticos que ello implicaría. Riesgos como los visualizados por Pérez (2004), relativos al recelo hacia el uso de las TIC para promover una estructuración vertical de las relaciones sociopolíticas por el manejo inadecuado que se realiza con esta tecnología u otra donde, ante el mal uso de las mismas, un sistema basado en las TIC sea vulnerado por determinadas formas de criminalidad informática.

Se requiere no perder de vista esta reflexión y ser vigilantes permanentes en la conformación de la ciudadanía digital que se pretenda fomentar en los universi-

tarios, al menos en los términos más elementales insertos en el desarrollo de esta investigación, a saber: los conocimientos, valores, actitudes y habilidades referentes a las acciones y a las normas relativas a los derechos y deberes de los usuarios de sistemas digitales en el contexto académico; la regulación de actividades en el entorno digital a través de convenciones y prácticas socialmente aceptadas; y el cumplimiento de normas sobre el comportamiento y el buen uso de las tecnologías digitales. Corresponde entonces a los ciudadanos digitales, que por ahora son universitarios, decidir sobre los impactos presentes y futuros de su huella digital, y a las universidades, el procurar que su infraestructura tecnológica y estrategias de incorporación de las TIC a sus planes y programas, garanticen a la comunidad académica un uso pleno, legítimo y reflexivo en torno al uso eficiente y eficaz de las Tecnologías Digitales.

Referencias

ÁLVAREZ, J. R., C., HERRERA, L. Y LORENZO, O. (2012). "Valoración de alumnos universitarios sobre la deontología profesional: Un estudio realizado en la Licenciatura de Pedagogía de la Universidad de Granada (España)", *Interdisciplinaria*, Argentina, núm. 1, vol. 29, pp. 23-42. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/180/18026124002.pdf>

- BAUMAN, Z. (2007). *Los retos de la educación en la modernidad líquida*. Barcelona: Gedisa.
- BECHER, T. (1993). “Las disciplinas y la identidad de los académicos”. *Pensamiento universitario*, Buenos Aires, núm. 1, vol. 1.
- BECHER, T. (2001). *Tribus y territorios académicos: La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Barcelona: Gedisa.
- BRUNNER, J. (2007). *Universidad y Sociedad en América Latina*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- CARBONELL, M. (2013). *Derechos fundamentales y democracia*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- CELORIO, G. Y LÓPEZ DE MUNAIN, A. (2007). *Diccionario de Educación para el Desarrollo*. Bilbao: Hegoa.
- GRIJALVA-VERDUGO, A.A. (2017). “Ciudadanía mediática en tiempos de crisis. Análisis de la participación sociopolítica de nativos e inmigrantes digitales en la era Post-Web”. *Revista Mediaciones Sociales*. Madrid, España: Ediciones Complutenses. Vol. 16. Pp. 245-262. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/MESO/article/view/58119>
- HOPENHAYN, M. (2001). “Viejas y nuevas formas de la ciudadanía”. *Revista de la CEPAL*, Chile. núm. 73, pp. 117-128. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10722/1/073117128_es.pdf
- LÓPEZ, R. Y ANAYA, R. (2016). “Estudiantes universitarios interactuando en Red: ¿nuevos escenarios de interacción, expresión y participación ciudadana?” *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, México, núm. 1, enero- junio, pp. 48-67. Disponible en: <http://www.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-2016-1/exploraciones2.pdf>.
- MARSHALL, P. (2012). “Notas sobre los modelos para extensión de la ciudadanía”, *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Chile, núm. 2, vol. 19, pp. 119-143, octubre. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/rducn/v19n2/art05.pdf>.
- MARTÍNEZ, K.P., RAMÍREZ, A., Y MORALES, A.T. (2015). “Cultura libre y de acceso abierto de los profesores universitarios: una mirada desde las disciplinas académicas”, *Virtualis*, núm. 12, vol. 6, pp. 110-128, julio-diciembre. Disponible en: <http://aplicaciones.ccm.itesm.mx/virtualis/index.php/virtualis/article/view/129/164>.
- OBREGÓN, C. (2009). “El discurso disciplinario de la Enseñanza Superior”, *Memorias del X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Veracruz, COMIE, pp. 1-13, septiembre. Disponible en: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_16/ponencias/0086-F.pdf
- PÉREZ, A. (2004). *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa.
- RAMÍREZ, A., MORALES, A.T, Y OLGUIN, P.A. (2013) “Brecha Digital en el contexto universitario: Una estrategia para su medición”, *Memorias del XII Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Guanajuato, pp. 11, noviembre. Disponi-

ble en: <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v12/doc/0195.pdf>.

RAMÍREZ, A., MORALES, A.T, Y OLGUIN, P.A.

(2015). “Marcos de referencia de Saberes Digitales”. *Revista de Educación Mediática y TIC*, España, núm. 2, vol. 4, pp. 112-136, abril. Disponible en: http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/13514/Edmetic_vol_4_n_2_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

RAMÍREZ, A. Y CASILLAS, M.A (2015). “Los saberes

digitales de los universitarios”, en Micheli Jordy (coord.), *Educación virtual y universidad, un modelo de evolución*, México, UAM, pp. 76-106.

RAMÍREZ, A., CASILLAS, M.A. Y OJEDA, M.M. (2013).

“Brecha Digital en Educación Superior: Grado de apropiación tecnológica, capital cultural, trayectorias escolares y desempeño académico” Proyecto de Investigación. México: Universidad Veracruzana. Disponible en: <https://www.uv.mx/blogs/brechadigital/>

ROBLES, J. (2009). “*Ciudadanía digital: una introducción a un nuevo concepto de ciudadano*”. Barcelona: UOC.

SACRISTÁN, J. (2003). “Volver a leer la educación desde la ciudadanía”, en Martínez, Jaime (coord.). 1a. ed., Barcelona, GRAÓ, pp.11-34.

SANAHUJA, J. (2011). “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”. *Pensamiento Iberoamericano*, España, núm. 8, pp. 195-222. Disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2011/08112.pdf>.

ña, núm. 8, pp. 195-222. Disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2011/08112.pdf>.

VALENZUELA, R. (2013). “Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta”. Estado, Gobierno, Gestión Pública, México, núm. 21, pp. 127-158. Disponible en: <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/REGP/article/view-File/29403/31182>

TROWLER, P., SAUNDERS, M. Y BAMBER, V. (2012). *Tribes and Territories in the 21st-Century: Rethinking the significance of disciplines in higher education. International Studies in Higher Education*. Abingdon: Routledge.

ALEJANDRO GONZÁLEZ. 2017. *GOBIERNO ABIERTO*. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. CUADERNO DE TRANSPARENCIA NÚM. 24.

JOEL SALAS SUÁREZ⁴

Durante 2017, varios discursos políticos y oficiales en México incluyeron al gobierno abierto como una promesa o una necesidad que permitirá recuperar la confianza de la población en la democracia actual. Frente al recrudecimiento de problemas como la corrupción, la impunidad, la desigualdad, la inseguridad y otros, se reconoce la importancia de recuperar esta confianza para que el país salga adelante. Las autoridades no han podido hacer frente a estos retos, así que podría ayudar la colaboración de la población. Si compartieran recursos y capacidades, aumentarían las posibilidades de éxito. El gobierno abierto impulsa esta colaboración, por lo que no sorprende que sea mencionado recurrentemente por actores de ambas partes. Discursos similares se escuchan en Latinoamérica y democracias avanzadas, dado que el desencanto con la democracia es global. Frente al entusiasmo que ha despertado, siempre son bienvenidos los aportes de quienes buscan desentrañar teórica y prácticamente su naturaleza.

Precisamente, el texto escrito por Alejandro González Arreola en el Cuadernillo de divulgación número 24, que editó el INAI, cumple con esta función. Pun-

⁴ Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI). Coordinador de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del INAI.

tualiza las dimensiones formales y prácticas que se deben considerar en torno al concepto de “gobierno abierto”. Esta tarea se vuelve imperiosa porque su adopción es un proceso en construcción, pero no reciente. Desde 2011, México es miembro fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) —convocada por el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama—, comprometiendo acciones a nivel federal en la materia; desde 2015, aún antes de la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que mandata la puesta en marcha del gobierno abierto, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Sistema Nacional de Transparencia impulsan ejercicios locales de gobierno abierto, una iniciativa pionera en el mundo y a la que ya se han adherido 26 estados.

A lo largo de estos años, en el mundo se ha generado un alud analítico sobre el gobierno abierto. González Arreola hace un recuento de estas reflexiones, sobre todo de lo que se ha vertido en Latinoamérica, EUA y Reino Unido; identifica las intersecciones, las enriquece con su experiencia de académico, miembro de la sociedad civil organizada y representante de esta ante el Comité Directivo Global de la AGA, y las complementa con un análisis de los planes de acción de los países miembros. González Arreola se esfuerza en aclarar

qué es y en qué consiste el gobierno abierto, así como su relación con las *políticas públicas* según sea: un *medio*, para producir “soluciones eficaces, incluyentes y sostenibles a los problemas más apremiantes de la vida asociada en áreas diversas”; o previo a lo anterior, un *fin* en sí mismo, para mejorar la administración pública de modo que haya “condiciones propicias de apertura gubernamental”.

El texto se divide en dos secciones que buscan responder, respectivamente, a estos objetivos. Por eso, lo primero que hace el autor es puntualizar los *qué, para qué y cómo* del gobierno abierto. Los *qué* son los tres principios pilares de este concepto: la transparencia, la participación y la colaboración. Combinados virtuosamente, estos llevarán a los *para qué*: al fortalecimiento de la rendición de cuentas, la receptividad y efectividad de los gobiernos y la motivación de los ciudadanos a utilizar la información para contribuir con ideas y experiencias e involucrarse en los asuntos públicos. Los *cómo* son las estrategias por las que los gobiernos “se relacionan con sus gobernados e interactúan con ellos viéndolos ya no como parte del problema de la gobernación de una sociedad, sino como parte de la solución en el abordaje de los problemas de la vida asociada”.

Como puede verse, el gobierno abierto implica un ajuste en las interacciones entre gobiernos y población y, consecuentemente, un ajuste en la distribución de

poderes de modo que se permita la anhelada colaboración. Por lo tanto, el autor lo distingue de otros conceptos. El gobierno abierto no es lo mismo que los datos abiertos porque va más allá de la mera generación de información que, aunque es más accesible gracias al uso de las tecnologías de la información y está en formatos que permiten su reutilización por los particulares, no es producida en respuesta a un objetivo que busca transformar algún aspecto de la vida pública. Tampoco es lo mismo que el gobierno electrónico, porque no basta mejorar las transacciones entre los gobiernos y la población para la realización de trámites o el acceso a apoyos, si hace falta abrir el espacio público a la población y, consecuentemente, “la reconceptualización del poder en democracia en favor de patrones más horizontales de interacción gobierno-sociedad”.

El autor también advierte no confundir el gobierno abierto con la transparencia. La noción de apertura implica “«abrir las ventanas» del sector público al escrutinio ciudadano con el objetivo de combatir el secreto gubernamental y reducir la opacidad burocrática”, pero con el gobierno abierto dicha noción adquiere un sentido ulterior. Los gobiernos se abren no solo al escrutinio, sino a la interacción con cualquiera que en su calidad de ciudadano pueda abonar a la solución de los problemas públicos. Una cita de Giandomenico Majone sirve para ilustrar este matiz: “las

burocracias no nacieron transparentes”; agrega González Arreola, “menos aún nacieron abiertas”. La información es necesaria para detonar los ajustes para redistribuir el poder en democracia. Es por eso que la transparencia y el acceso a la información “se constituyen en piedra angular y condición necesaria del gobierno abierto”, pero no en sinónimo.

De lo anterior se desprenden dos dimensiones del gobierno abierto: i) un nuevo paradigma de gobernanza (dimensión político-gubernativa); ii) un medio o estrategia gubernamental para alcanzar sus fines públicos (dimensión administrativa). Para llegar a esto, como ya se dijo, el autor revisó la literatura académica y la experiencia empírica reflejada en los compromisos incluidos en los planes de acción de los países miembros de la AGA. El gobierno abierto puede ser analizado desde la primera dimensión en tanto implica un replanteamiento de las relaciones autoridades-sociedad, “hacia modelos más horizontales de interacción que tienden a empoderar al ciudadano frente al complejo aparato estatal”; desde la segunda, porque también se refiere a un modo de actuación ideal mediante la mejora de marcos legislativos y organizativos que permitan superar “las imitaciones y tareas propias de la jerárquica e insular administración pública para aprovechar la energía y recursos sociales y privados”.

El concepto está en construcción, por lo que el autor identifica tres áreas de oportunidad donde hay que fortalecerlo. Llama al análisis interdisciplinario del gobierno abierto, pues hacen falta aportes más críticos de disciplinas como la ciencia política y el estudio de los movimientos sociales y la sociedad civil organizada. La apertura no se logra solo por incluirla en el discurso, se requiere preservar los espacios de la sociedad civil para que esta actúe libremente. Por eso, el Comité Directivo de la AGA considera mecanismos inmediatos y urgentes ante cualquier posible vulneración, que ya fueron aplicados en Azerbaiyán y Hungría. Vale la pena tomar en cuenta esto porque podría recurrirse a ellos en México para motivar a la sociedad civil organizada a regresar al Secretariado Local Tripartita, órgano máximo que coordina las acciones nacionales ante la AGA, del cual se retiró en 2017 por presunto espionaje digital del gobierno federal. Otra área de oportunidad es no perder de vista que la colaboración autoridades-sociedad no estará exenta de tensiones, ante lo que recomienda una aproximación contingente a cada caso. Finalmente, el autor advierte sobre la necesidad de estudiar la relación del gobierno abierto con las políticas públicas, por ser desde ellas que los gobiernos resuelven los problemas públicos que afectan la vida cotidiana de las personas y vulneran sus derechos fundamentales.

Llegado este punto, el autor aborda el segundo objetivo planteado para su exposición. Las políticas públicas deben estudiarse desde dos perspectivas que no necesariamente se excluyen entre sí: pueden tener como objetivo implementar el gobierno abierto, ser *políticas para el gobierno abierto*, pero también puede buscarse reorientar las políticas públicas en arreglo a los valores y principios de este, es decir, hacer *políticas públicas abiertas*. En el primer caso, se concibe al gobierno abierto como un fin, porque para hacer realidad sus principios antes es necesario garantizar derechos como el acceso a la información, la libertad de expresión y de prensa, la libre asociación y participación en los asuntos públicos. En el segundo caso, se entiende al gobierno abierto como un medio, porque adoptarlo ayudaría a mejorar las políticas públicas que dan solución a los problemas públicos más apremiantes, por ejemplo, la capacidad de producir información relevante y ofrecerla proactiva y oportunamente, la existencia de canales y prácticas de comunicación de doble vía gobierno-sociedad, la especialización funcional y técnica en la administración pública, entre otras. Las dos perspectivas fortalecen la calidad institucional y la calidad administrativa, respectivamente.

Para ejemplificar lo anterior, González Arreola menciona algunas experiencias mexicanas. Como políticas públicas para el gobierno abierto, el autor ubica la crea-

ción de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción. Cada uno busca robustecer la calidad institucional de la administración pública mexicana, lo cual contribuye a hacer realidad el gobierno abierto. Como su nombre lo indica, el primero busca que la transparencia y el acceso a la información pública sean efectivos en todo el país, sin distinciones geográficas ni excepción de poderes y órdenes de gobierno. Por su parte, el segundo busca dotar de una visión sistemática a la rendición de cuentas que previene, controla y sanciona las faltas administrativas y la corrupción. Estos ejemplos destacan porque fueron abiertos desde su inicio, fueron impulsados por la sociedad civil organizada en estrecha colaboración con partidos políticos y el legislativo federal.

Los ejercicios locales que impulsan el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Sistema Nacional de Transparencia son un ejemplo para el segundo caso porque buscan la institucionalización del gobierno abierto en cada estado del país. Están respaldados por un modelo que sirve como referencia teórico conceptual para los actores involucrados, lo define claramente como medio, y retoma la experiencia a nivel federal replicando la instalación de Secretariados Técnicos Locales conformados por órganos garantes, gobiernos estatales y miembros de la sociedad civil, los cuales deliberan y coordinan

la cocreación y publicación de planes de acción locales. En el largo plazo, se podría aspirar a la configuración de una política nacional de gobierno abierto para cumplir el mandato de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que responsabilice a los órganos garantes de la materia de impulsarlo en el país. Conviene enfatizar una vez más que los ejercicios locales de gobierno abierto iniciaron aún antes de la entrada en vigor de la ley.

No podía faltar un análisis de los compromisos incluidos en los planes de acción de la AGA hasta 2015, poco antes de que el autor concluyera su encomienda en el Comité Directivo Global de la misma. El autor halló que, de 1093 compromisos analizados, el 31.9% correspondió a políticas públicas para el gobierno abierto, mientras que el 68.1% clasificó como política pública abierta. Los resultados se entienden, explica el autor, dadas las diferentes capacidades de los países. En su inicio, la AGA promovió compromisos en cinco grandes áreas cuya consecución podría lograrse mediante el gobierno abierto: mejora de los servicios públicos, aumento de la integridad pública, gestión eficaz de los servicios públicos, creación de comunidades seguras y aumento de la responsabilidad empresarial. Sin embargo, en algunos países todavía es necesario sentar los cimientos para los principios del gobierno abierto, de modo que se convierte en un fin. El autor aclara que su análisis fue descripti-

vo, porque aún no se evalúa la pertinencia, diseño o resultados de los compromisos, pero obtuvo evidencia que confirma lo anterior. Agrupando por región, se tiene que en África, Europa y Oceanía se establecieron compromisos de política pública para el gobierno abierto, mientras que en América y Asia se relacionaron sobre todo con políticas públicas abiertas.

Académicos, políticos, funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil organizada tienen en este texto no solo una síntesis actualizada de las tendencias teóricas del gobierno abierto, sino un listado de aspectos a considerar previo a la adopción del mismo y su implementación, como fin o como medio. Se trata de un concepto en construcción, pero ha

despertado altas expectativas en México y el mundo por su posible contribución a recuperar la confianza en la democracia. Para evitar su uso legitimador y el riesgo de que se convierta en una tendencia efímera, es preciso tener en cuenta los señalamientos del autor. Como éste lo reconoce, se trata de una obra de divulgación que, precisamente por su simplicidad y concreción, provee un lenguaje común a la comunidad de práctica para continuar el análisis. Incluso, de sus pocas páginas se pueden desprender futuras líneas de investigación relevantes y derivar siguientes pasos en las agendas de implementación en el corto, mediano y largo plazos.

ALEJANDRA NASER, ÁLVARO RAMÍREZ-ALUJAS, DANIELA ROSALES (EDITORES), *DESDE EL GOBIERNO ABIERTO AL ESTADO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*, LIBROS DE LA CEPAL, NÚM. 144 (LC.PUB.2017/9-P), SANTIAGO, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), 2017.

SOFÍA CONRERO⁵

Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, refleja el trabajo que se viene realizando y el estado del arte en torno al gobierno abierto y al Estado abierto. Desde la perspectiva de autores diversos, tanto desde la academia como desde organizaciones, entidades y áreas, que ya han desarrollado algunas iniciativas en esta materia en América Latina y el Caribe, el libro presenta un conjunto de capítulos que refieren a investigaciones y reflexiones teóricas sobre la conceptualización de gobierno abierto, Estado abierto y sus componentes, tanto a nivel de los Estados nacionales, como a nivel subnacional, especialmente a nivel local.

Estos capítulos se complementan con otros en los cuales se presentan diferentes experiencias nacionales y locales sobre la efectiva implementación de estrategias globales de gobierno abierto, o bien experiencias sobre el diseño, desarrollo e implementación de alguno/s de los componentes del gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación.

5 Profesora e investigadora de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

Entender que el gobierno abierto no es una decisión técnica, sino que se trata de una decisión política —como plantea Alicia Bárcena en el *Prólogo*—, es una de las ideas clave que permea el texto en su conjunto. Asimismo, comprender que se trata de una manera diferente de gobernar, incluso de entender el Estado, se presenta como una necesidad para que las estrategias, proyectos e iniciativas en torno a la temática puedan implementarse efectivamente, y alcanzar sus propósitos, que finalmente apunta a una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y al fortalecimiento de sociedades colaborativas.

Sin duda alguna, y como lo plantean Naser, Ramírez-Alujas y Rosales en la *Introducción*, la revolución digital es uno de los mayores cambios de paradigma a nivel global, que impacta fuerte y transversalmente en las actividades de nuestras sociedades, y que ha planteado nuevos desafíos para los gobiernos en el mundo, y también en América Latina.

Los antecedentes del gobierno abierto, con especial referencia al más destacado, la Alianza para el Gobierno Abierto lanzada en 2011, se encuentran desarrollados en la *Introducción*, así como también una presentación de sus principios y avances en la región. A lo largo de los diferentes capítulos también se pueden encontrar referencias a los antecedentes y componentes del gobierno abierto.

El libro se estructura en siete partes, que refieren al tránsito del gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe; casos de referencia nacionales: Brasil, Costa Rica y México; el papel de los órganos garantes de acceso a la información pública —incluyendo casos y experiencias—; el gobierno abierto y el papel de las organizaciones de la sociedad civil; del gobierno abierto al Estado abierto: marco conceptual, enfoques y herramientas; experiencias a nivel subnacional y local; y la revolución de los datos para el Estado abierto y el desarrollo sostenible.

El Capítulo I, “Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América”, de María Fernanda Trigo y Verónica Álvarez, presenta un análisis muy completo sobre el nuevo paradigma del gobierno abierto y la complejidad del entorno en el que se plantea, y sobre el cual, además, pretende innovar y mejorar.

Como nuevo paradigma de gestión pública, el gobierno abierto incluye cuatro principios fundamentales: transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación. La promoción de estos principios contribuye a fortalecer los sistemas democráticos, a incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, a potenciar el compromiso cívico y a mejorar la calidad y efectividad de los gobiernos y sus administraciones públicas bajo princi-

pios de equidad e integridad. El gobierno abierto constituye una nueva forma de gobernar, en la que debe haber un permanente intercambio entre gobierno y ciudadanía, y en la cual Internet, y las TIC en general, cumplen un papel fundamental. En este contexto, se necesitan marcos institucionales y bases legales adecuadas, sistemas de gestión más sofisticados y, sobre todo, un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas (Trigo y Álvarez, 2017: 41).

En este mismo sentido de presentar antecedentes, teorías y pilares del gobierno abierto, se desarrolla el Capítulo II, “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)”, de Gregorio Montero. El autor señala las dificultades que existen en América Latina para materializar los derechos, sobre los cuales sí se ha avanzado en la adopción de normas que los garanticen.

Esas dificultades están relacionadas con el autoritarismo y la opacidad con que operan en las instituciones de la región, la ausencia de un organismo rector con fuerza jurídica y política, la inadecuación de las estructuras y procesos administrativos, la debilidad del derecho administrativo, la falta de sistematización de la información, la inexistencia de mecanismos y formatos de entrega y el

desinterés de la ciudadanía, entre otras cosas (Montero, 2017: 62).

Montero hace especial referencia al papel que ha tenido y tiene el CLAD en el fortalecimiento del gobierno y del Estado abierto en la región. Se destaca especialmente la elaboración de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en julio de 2016.

A los fines de ejemplificar y aprender de las experiencias nacionales de gobierno abierto, se presentan los casos de Brasil, Costa Rica y México. Cada uno de estos tres capítulos, presentan introducciones y referencias teóricas muy valiosas sobre el gobierno abierto.

En el caso de Brasil, en el Capítulo III, “¿En qué consiste el gobierno abierto?”, de Roberta Solís Ribeiro, se analiza la participación del Brasil en la Alianza para el Gobierno Abierto, como país impulsor, junto con Estados Unidos, de esta iniciativa. Uno de los mecanismos centrales del gobierno abierto en este país lo constituye el Portal de Transparencia, lanzado por el gobierno de Brasil en el año 2004. Se trata de un sitio web donde se publica información de acceso libre sobre la ejecución del presupuesto.

Para el caso de México (Capítulo V, “Gobierno abierto: el caso de México”, de Alejandra Lagunes Soto Ruiz), la Alianza para

el Gobierno Abierto ha sido la impulsora del gobierno abierto. Se destaca la creación de un Secretariado Técnico Tripartita (STT), como máximo órgano de toma de decisiones en materia de gobierno abierto, y un espacio de cocreación y colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. El STT es una estructura única dentro de los 69 países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, por lo que constituye una experiencia destacada en la región, por tres razones fundamentales: promueve la cocreación como principio esencial, garantiza la rendición de cuentas mediante la participación ciudadana y representa una nueva manera de hacer política pública.

Por su parte, es interesante el caso de Costa Rica, presentado en el Capítulo IV, “El Estado abierto en Costa Rica: dinamizando la democracia”, de Ana Gabriel Zúñiga Aponte, ya que la incorporación del gobierno abierto tiene algunas características destacadas en la región. En primer lugar, la existencia de una sociedad civil fortalecida y participación activa. En segundo lugar, la adopción del gobierno abierto desde la noción de Estado abierto, ya que los presidentes de los tres poderes del Estado firmaron un acuerdo en el cual se comprometen a colaborar para construir políticas de Estado abierto. Y, en tercer lugar, el compromiso de los servidores públicos con esta manera de gobernar, quienes han formado una red de reformadores de gobierno abierto. Estas caracterís-

ticas están propiciando la sostenibilidad a largo plazo del Estado abierto.

El libro que se reseña también aborda el análisis del Estado abierto desde una perspectiva teórico-conceptual, entendiendo que la aplicación de los pilares del gobierno abierto no debe reducirse sólo a las entidades del órgano ejecutivo, pues esto no solo limita su resultado e impacto, sino que pone en tela de juicio su éxito, toda vez que desecha la teoría de la unidad del Estado y su funcionamiento sistémico. Este debate lo plantean Montero, en el capítulo II, y también refiere a este tema Oscar Oszlak, en el Capítulo XI, “La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina”. El autor ha acuñado el término Estado abierto para referir a

“...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, 2017: 213).

En el marco del Estado abierto, en el libro se encuentran cinco capítulos que refieren a la coproducción de políticas pú-

blicas, a la justicia abierta, a la confianza para el gobierno abierto, y a los desafíos del gobierno abierto para la burocracia y para el sistema político.

Joan Subirats, en el Capítulo X, “Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas”, reflexiona sobre hasta qué punto el cambio tecnológico asociado con Internet —un cambio estructural— no exige un replanteamiento general del modo de pensar en las formas de gobierno y de cómo entender y analizar las políticas públicas en los sistemas democráticos contemporáneos. El desafío está en

“...encontrar mejores capacidades descriptivas y analíticas respecto de un escenario en que las políticas públicas perderán buena parte de su carácter jerárquico y lógica técnica, para incorporarse en las lógicas de gobierno abierto, producción distribuida y conocimiento compartido, propias del nuevo escenario digital” (Subirats, 2017: 205).

Como parte del Estado abierto, la apertura en el ámbito del poder judicial, a través de los principios de participación, colaboración y transparencia, es deseable en la región. En el Capítulo XII, “Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe”, de Carlos E. Jiménez-Gómez, la justicia abierta no solo es posible, sino que las iniciativas de este tipo son viables.

Aún los casos son aislados, pero los que han avanzado en este sentido muestran un auténtico planteamiento estratégico orientado a transformar la justicia con un sentido de verdadero servicio a la ciudadanía.

Por su parte, la confianza institucional, sobre todo en la administración pública, es de vital importancia para la apertura de los gobiernos, como plantean Cecilia Güemes y Quim Brugué en el Capítulo XIII, “Confianza y gobierno abierto en América Latina”.

La relación entre confianza y gobierno abierto es bidireccional y ambos fenómenos están indisolublemente unidos. Por un lado, el gobierno abierto se constituye en una promesa para quienes buscan estimular y crear la confianza. Por otro, exige confianza y la necesita como lubricante social para que funcione una de sus bases (la cooperación) (Güemes y Brugué, 2017: 255).

Los autores concluyen que, en un contexto de baja confianza, es fundamental conocer los perfiles de quienes confían y quienes no confían en la administración pública, para poder diseñar políticas públicas orientadas hacia los sectores de la población más reticentes a dar su confianza. Esto requiere realizar acciones para mejorar el clima de desencanto, sospecha,

apatía ciudadana hacia la administración pública en la región.

El tema de los desafíos que se le presentan a la burocracia es abordado por Mila Gascó Hernández en el Capítulo XIV, “Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia”. Con estructuras administrativas cerradas, verticalistas, fragmentadas y con una cultura de la norma arraigada es muy complejo que el gobierno abierto pueda desarrollarse, porque es justamente el aparato administrativo sobre el que se sustentan dichos procesos.

Es necesario generar acciones específicas para que la burocracia pueda acompañar y potenciar las iniciativas de gobierno abierto. Los mismos principios del gobierno abierto deben estar incorporados en el funcionamiento de la administración pública. Por lo tanto, las acciones de formación, comunicación, facilitación y apoyo son claves para producir estos cambios. El caso de Costa Rica presentado en el capítulo IV de conformación de una red de servidores públicos reformadores de gobierno abierto, es un ejemplo positivo en este sentido.

Dos componentes clave para el gobierno abierto son el sistema político y los liderazgos políticos. En el Capítulo XV, “Gobierno abierto: moda u oportunidad”, Luis Guillermo Babino se pregunta sobre el riesgo de los gobiernos de ser sustituidos por nuevos intermediarios sociales si desatienden esta nueva realidad. Y respon-

diendo a esta inquietud, entiende que la política, los políticos y las burocracias estatales tienen una gran oportunidad para redefinir su papel adaptándose a esta nueva realidad. Y se pregunta nuevamente por qué algunos políticos se apropiarían de ideas que no son propias de la práctica actual del sistema político. Y responde que sería posible este cambio en el caso de aquellos políticos que, estando fuera de la política tradicional, encuentran un camino para conectarse con la sociedad y para que “...la política recupere su papel de liderazgo social en la definición y construcción del proceso de producción de las políticas públicas” (Babino, 2017: 309).

Babino construye un triángulo de capacidades para poder sostener el gobierno abierto, que permitiría lidiar con sus principales obstáculos, formado por las tecnologías, las capacidades institucionales y las capacidades personales y cognitivas de los dirigentes. Y avanza expresando que, de los tres componentes, la condición necesaria, aunque no suficiente, tiene que ver con las capacidades de los dirigentes, ya que son ellos los que deben llevar adelante una nueva manera de hacer política, con un nuevo estilo de liderazgo.

Esta nueva manera de hacer política y de liderazgos sólidos para sostener procesos de cambio se pone de manifiesto en los casos subnacionales de gobierno abierto que presenta el libro. Si bien, como plantea José Hernández Bonivento en el Capítulo XVII,

“Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina”, hay avances en el gobierno abierto a nivel local, que han permitido el desarrollo de construcciones teóricas, aún el gobierno abierto a nivel local sigue enfrentando grandes desafíos, muchos de los cuales no dependen directamente de ellos. Por lo tanto, el desafío es crear las motivaciones necesarias para que las autoridades subnacionales pongan en práctica la gobernanza abierta en todos los niveles.

Los tres casos que ilustran esta parte del libro son los municipios de Bahía Blanca, Madrid y Quito.

El “Caso de estudio: municipio de Bahía Blanca” que presentan Esteban Mirofsky y Gustavo Bevilacqua en el Capítulo XVIII es un caso muy interesante por los avances alcanzados, que permiten aprender de las experiencias realizadas y de qué manera se fueron resolviendo. Especialmente el tema del liderazgo político frente a instituciones y poderes del Estado que se mostraron renuentes a avanzar en el gobierno abierto. Los autores también plantean el desafío del cambio cultural, no solo dentro del gobierno y de la administración pública, sino también en la sociedad en general, como un aspecto central para poder consolidar el gobierno abierto.

En el caso de Madrid, analizado en el Capítulo XIX, “Abriendo Madrid: pasos hacia un gobierno abierto municipal” por Victoria Anderica Caffarena, se mencionan

algunos factores que influyen para que se haya podido avanzar el gobierno abierto de la ciudad. Estos factores —además de determinar los objetivos que pretende alcanzar un gobierno a nivel local— son la estrategia inicial, las alianzas externas e internas, las políticas de evaluación y la creación de un clima de opinión local, estatal e internacional favorable. La autora también elabora una tipología de oposiciones que se pueden presentar en el recorrido para la implementación del gobierno abierto: oposición política, oposición legislativa y oposición tecnológica. Profundizar sobre cada una de ellas es una fuente de aprendizaje para otras experiencias locales.

Y el tercer caso, el del municipio de Quito, se presenta en el Capítulo XX, “Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito”, por Carolina Pozo Donoso. Se destaca en el análisis del caso de Quito la sistematización de lecciones aprendidas y recomendaciones para su implementación eficaz. Algunas de ellas refieren a la necesidad de una clara voluntad política de apoyo al gobierno abierto; la necesidad de contar con proyectos de alto impacto al inicio para sostener el proceso; la necesidad de inversión en tiempo y dinero para generar espacios físicos y virtuales donde todos los actores involucrados puedan llevar adelante los procesos de cocreación; la necesidad de plantear metas a corto, mediano y largo

plazos, de tal manera que los procesos excedan un mandato gubernamental, entre otras.

Un apartado especial del libro refiere a los datos abiertos para el desarrollo sostenible.

Al hablar de “datos abiertos” en América Latina se hace referencia a una comunidad heterogénea desde el punto de vista de las capacidades, habilidades e intereses de quienes hacen uso de los datos públicos, que comparte la idea de que no se debería limitar el acceso a los datos públicos para su posterior reutilización. Esta comunidad va más allá de la teoría, al establecer prácticas que permiten añadir valor a esos datos mediante su análisis, utilización y reutilización, a través de la cooperación formal o informal entre sus miembros (Scrollini, 2017: 426).

Así lo plantea Fabrizio Scrollini en el Capítulo XXI “El surgimiento de América Latina abierta: la agenda de datos abiertos en la región”. Como ya se ha venido planteando en otros aspectos del gobierno abierto, en el tema de datos abiertos hay avances en la región (las iniciativas ABRELATAM y ConDatos son un ejemplo de ello), pero aún hay grandes desafíos. Es necesario invertir en la creación de infraestructura técnica abierta, como así también en las capacidades de los gobiernos para gestionar estos procesos. Asimismo, se debe invertir en procesos de inclusión de actores

de la sociedad civil, y en el aumento del número de usuarios, a los fines de mejorar la calidad y el uso de los datos.

Un caso único en la región, por sus características, lo presenta el Capítulo XXII “Lecciones, experiencias y aprendizajes en el ámbito de gobierno abierto: el caso de DATA Uruguay”, elaborado por Daniel Carranza.

DATA Uruguay es una organización de la sociedad civil, basada en el trabajo voluntario de sus miembros y en la generación de entornos de trabajo altamente flexibles para los miembros principales, la comunidad y los proveedores. Esta organización dota de mucha flexibilidad a la organización, con un alto nivel de eficacia. Con este esquema han logrado llevar adelante múltiples proyectos de datos abiertos, teniendo aún el desafío de consolidar los modelos existentes y procurar financiamiento institucional, a los fines de dotar de una mayor estabilidad a la organización, con una dedicación mayor de sus miembros.

Otra parte del libro la ocupa el análisis y presentación de casos referidos a los órganos garantes de acceso a la información pública. En el Capítulo VI, “Gobierno abierto: contexto fundamental de la transparencia”, Vivianne Blanlot Soza presenta los principios de los datos abiertos y una metodología para evaluar el acceso a datos abiertos muy amplia y de gran valor para evaluar otras experiencias y poder generar información comparada. Hace

una referencia especial al caso de la plataforma denominada Portal de Datos Abiertos del gobierno de Chile.

Por su parte, en el Capítulo VII “El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto”, Joel Salas Suárez formula el interrogante ¿cómo pueden enviar los gobiernos una señal de que su compromiso con el gobierno abierto es real pese a los obstáculos? Y responde que los órganos garantes juegan un papel fundamental en ese sentido. Analiza el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) de México, órgano garante nacional. Este organismo, expresa Salas Suarez,

“...ha sido fundamental para garantizar el acceso a la información pública e impulsar políticas de transparencia e insumos para el gobierno abierto, y también ha hecho las veces de umbral entre la población y las autoridades, dado que su autonomía ha permitido sentar a la mesa de trabajo a integrantes de la sociedad civil y autoridades de diversos poderes y niveles de poder para impulsar este modelo (Salas Suárez, 2017: 158).

El libro incorpora también algunos capítulos que refieren al papel de las organizaciones de la sociedad civil en el gobierno abierto. Así, el Capítulo VIII “El derecho a

la información pública y los datos abiertos como herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas”, de Haydée Pérez, Ezequiel Santagada, Guillermo Medrano, Diego De Francesco, Moisés Sánchez y Diego Mejías, refiere a la necesidad de una visión integrada de las agendas en materia de acceso a la información pública y datos abiertos. Y esta visión debe poner foco en el uso de esta información para las políticas públicas en materia de acceso a la salud, seguridad, educación, ambiente, etcétera. El gran desafío para la sociedad civil es la posibilidad real de procesar y utilizar esa información.

Paulina Ibarra, en el capítulo IX “El papel de la sociedad civil en la auditoría local y el fortalecimiento de las instituciones democráticas”, refuerza la idea de que

“...las organizaciones de la sociedad civil deben ser capaces de abrirse para aglutinar variados intereses y aprovechar los recursos y conocimientos colectivos existentes para incluir temas en la agenda pública, proponer soluciones y ejercer presión y control social con respecto a asuntos de carácter público” (Ibarra, 2017: 180).

La autora pone especial énfasis en referir que el eje de acción de las organizaciones de la sociedad civil es la auditoría social o control social, como contraparte del gobierno y las autoridades locales

y nacionales. Y con la condición de que esta participación sea colaborativa y con la incorporación de múltiples actores, incluidas las organizaciones de base, los organismos internacionales y el sector privado. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil deben fortalecer sus capacidades en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, no solo en la propuesta de compromisos en los planes de acción, sino también en el seguimiento y fiscalización de dichos compromisos.

El rol de las universidades en el gobierno abierto, como actores de la sociedad civil, se pone en debate en el Capítulo XVI, “Gobierno abierto: perspectiva académica” de Ester Kaufman, teniendo especialmente en cuenta las notorias dificultades que los actores habituales del gobierno abierto tienen para generar iniciativas de reflexión fundamentadas en pruebas empíricas, así como para difundir críticamente sus conocimientos y prácticas. Hasta el momento, las universidades han formado parte de iniciativas de gobierno abierto como un actor más de la sociedad civil. Sin embargo, el potencial de interacción e involucramiento es mucho mayor, planteando iniciativas de investigaciones conceptuales y de experiencias en diversos campos.

Desde las universidades se pueden generar campos multi y transdisciplinarios, condición necesaria para garantizar un

enfoque integrado del Estado abierto. Además, el sector académico podría generar

“...metodologías, contenidos y formación relacionados con la gestación de valores y el fomento de culturas de apertura, sobre la base de buenas prácticas que convendría investigar, conceptualizar y difundir” (Kaufman, 2017: 325).

Un antecedente a desarrollar en esta materia es la Red Académica de Gobierno Abierto, anunciada en la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto, realizada en Ciudad de México en 2015.

Finalmente, es importante destacar que a lo largo de los capítulos se debaten y analizan los principales desafíos que deberán abordar los gobiernos/Estados para continuar afianzando la apertura. Algunos de ellos, que nos abren preguntas para seguir reflexionando y actuando sobre la temática, son:

- Reformar la estructura de la administración pública, capacitar a los funcionarios y promover el cambio cultural necesario para poder adecuar la administración al paradigma del gobierno abierto (Trigo y Álvarez, 2017; Gascó Hernández, 2017; Mirofsky y Bevilacqua, 2017).
- Garantizar canales efectivos de participación para que los ciudadanos

puedan hacer uso de los mismos. La pobreza, la marginación aumentan la exclusión en los procesos de participación (Trigo y Álvarez, 2017).

- Reforzar el papel de los gobiernos subnacionales en la construcción de la agenda de gobierno abierto y en su efectiva implementación, generando la necesaria articulación intergubernamental (Trigo y Álvarez, 2017; Bonivento, 2017).
- Generar iniciativas que promuevan la participación del sector privado para la implementación del gobierno abierto, a través de innovaciones y modelos

de negocios más inclusivos y nuevas alianzas público-privadas (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017).

- En materia de datos abiertos, documentar las buenas prácticas y promover una mayor articulación regional para discutir aspectos de la agenda de datos abiertos, como la privacidad (Scrollini, 2017).
- Fortalecer el compromiso del liderazgo político, como intermediario de las demandas ciudadanas, desarrollando capacidades en torno a la denominada inteligencia gubernativa (Babino, 2017).