

# GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INTELIGENTE



Prólogo:  
**Graciela Báez Ricárdez**

Autores:

<b>Ricardo Uvalle Berrones</b>	<b>David Villanueva Lomelí</b>
<b>Luis Miguel Martínez Anzures</b>	<b>Patricio Rivas Herrera</b>
<b>Rafael Martínez Puón</b>	<b>Xavier Barragán Martínez</b>

# GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INTELIGENTE

Xavier Barragán Martínez  
Coordinador



**GOBERNANZA  
Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA INTELIGENTE**

**LXV Legislatura Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

**Unidad de Evaluación y Control.**

Av. Congreso de la Unión 66, Edificio "F" piso 2, Col. El Parque,  
Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15960, Ciudad de México.

**Autor y Coordinador:**

Xavier Barragán Martínez

**Autores:**

David Villanueva Lomelí

Luis Miguel Martínez Anzures

Patricio Rivas Herrera

Rafael Martínez Puón

Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Diana Ruseth López Morado

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

**ISBN impreso:** 978-607-8877-27-0

**ISBN digital:** 978-607-8877-28-7

© Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2022

Todos los derechos reservados.

Los artículos aquí publicados provienen de las ponencias presentadas durante el "Primer Congreso Internacional de Gobernanza y Administración Pública Inteligente" (5 y 6 de mayo de 2021), organizado por la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México y la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador. Los editores agradecen la participación del INAP en los debates y la generación de contenidos que se reflejan en este libro.

Queda prohibida, sin autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprogramación y el tratamiento informático.

*Impreso en México / Printed in Mexico*

# ÍNDICE

Prólogo .....	5
Presentación .....	9
Sobre los autores .....	13
Introducción .....	17
 <b>Capítulo I</b>	
Políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas de los gobiernos en el siglo xxi .....	25
Ricardo Uvalle Berrones	
1. Introducción .....	27
2. Breve discusión teórica: gobierno, medios y capacidades .....	30
3. Políticas y gobernanza colaborativa .....	37
4. Políticas en el Gobierno abierto .....	44
5. Tendencias de las políticas .....	51
6. Políticas y Administración pública colaborativa .....	55
7. Conclusiones .....	68
8. Referencias bibliográficas .....	71
 <b>Capítulo II</b>	
Ética y deontología del servidor público .....	75
Luis Miguel Martínez Anzures	
1. Introducción .....	77
2. Aproximación conceptual de la deontología .....	79
3. Estado de derecho ( <i>Rule of Law</i> ) .....	90
4. Conclusiones .....	94
5. Referencias bibliográficas .....	96
 <b>Capítulo III</b>	
Gobierno abierto, apuntes para su desarrollo en México y Ecuador .....	99
Rafael Martínez Puón	
1. Introducción .....	101
2. ¿Qué es el Gobierno abierto? .....	103
3. Componentes del Gobierno abierto .....	107
4. ¿Cuáles son los beneficios del Gobierno abierto? .....	125
5. Conclusiones .....	126
6. Referencias bibliográficas .....	128

## Capítulo IV

Liderazgo efectivo, estrategia y evaluación en tiempos disruptivos .....	131
David Villanueva Lomelí	
1. Introducción .....	133
2. Liderazgo efectivo para el sector público.....	135
3. La evaluación en la gestión pública.....	142
4. Liderazgo efectivo y evaluación en el sector público .....	148
5. Liderazgo efectivo y pensamiento estratégico .....	155
6. Conclusiones .....	157
7. Referencias bibliográficas .....	160

## Capítulo V

Dilemas democráticos de la inteligencia artificial .....	163
Patricio Rivas Herrera	
1. Introducción .....	165
2. Un campo abierto .....	169
3. La variedad dinámica en curso .....	174
4. Cuestiones de giros .....	177
5. La IA y los cambios obturados .....	178
6. Conclusiones.....	180
7. Referencias bibliográficas.....	183

## Capítulo VI

La nueva gobernanza y Administración pública inteligente .....	185
Xavier Barragán Martínez	
1. Introducción .....	187
2. Estado del arte .....	190
3. La gobernanza y la Administración pública inteligente .....	194
4. Nuevo paradigma de gobernanza y Administración pública inteligente .....	202
5. Conclusiones.....	211
6. Referencias bibliográficas.....	214
Conclusiones.....	219

## PRÓLOGO

Los cambios tecnológicos, económicos y fenómenos globales han generado dinámicas transformadoras al interior de las administraciones públicas en los ámbitos nacional e internacional.

La relación entre gobernanza e inteligencia en la gestión pública implica que su estudio sea permanente y de vanguardia. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el año 2000, se definió a la gobernanza como: *El sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra sus asuntos económicos, sociales y políticos mediante las interacciones, dentro y entre, el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que una sociedad se organiza a sí misma para hacer e implementar decisiones: lograr comprensión mutua, lograr acuerdos y acciones. También comprende los mecanismos y procesos por los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, resuelven sus diferencias y ejercen sus derechos legales y obligaciones. [Gobernanza] son las reglas, instituciones y prácticas que fijan límites y proveen incentivos a los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza opera en todos los niveles de la actividad humana, ya sea el hogar, pueblo, municipio, nación, región o en el mundo.*

Luis F. Aguilar Villanueva<sup>1</sup> propone que la gobernanza se entiende como la nueva relación que se establece entre gobierno y sociedad para definir los objetivos preferidos de la vida en sociedad y realizarlos– requiere obviamente de las capacidades del gobierno, un

---

<sup>1</sup> Aguilar, L.F. (2013) *"Gobierno y Administración Pública"*, Fondo de Cultura Económica, México.

gobierno experto y competente, sin incoherencias y deficiencias en su organización y operación, financieramente robusto, legalmente impecable y administrativamente eficiente, pero va más allá de sus capacidades propias.

Bajo este paraguas conceptual, la obra denominada “Gobernanza y Administración Pública Inteligente”, que se edita como colaboración entre la Cámara de Diputados, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, complementa de forma puntual el análisis y las reflexiones sobre temas que son prioritarios en la agenda pública.

En su estructura y contenidos se encuentran tópicos relevantes relacionados con las políticas públicas de los gobiernos en el siglo XXI; la ética y la deontología del servidor público; el gobierno abierto en México y Ecuador; el liderazgo efectivo, estrategia y evaluación en tiempos disruptivos; los dilemas democráticos de la inteligencia artificial; y la nueva gobernanza y Administración pública inteligente.

Con gran elocuencia, los doctores Ricardo Uvalle Berrones, Luis Miguel Martínez Anzures, Rafael Martínez Puón, David Villanueva Lomelí, Patricio Rivas Herrera y Xavier Barragán Martínez, académicos de México y Ecuador, ponen en perspectiva argumentos sólidos que las y los lectores pueden tomar como referencia tanto para actividades académicas, como para el mejoramiento de la función pública en los diferentes ámbitos de gobierno.

Tengo la certeza que este libro que me honra prologar, constituye un elemento sustancial para presentes y futuros debates sobre la administración pública en el corto y mediano plazo; sin dejar a un lado, la relación intrínseca con la gobernanza y el fortalecimiento de los regímenes democráticos en Latinoamérica.

Mi reconocimiento a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados por impulsar proyectos que trascienden y contribuyen a socializar el conocimiento en la materia, al trabajo realizado por las instituciones académicas parti-

cipantes, en el caso de México, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que durante más de 60 años ha liderado la profesionalización y el desarrollo de las ciencias administrativas en el sector público y al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador, por su solidez académica e impulso de las ciencias administrativas en la región.

Ante escenarios cambiantes y desafiantes a nivel global, los países latinoamericanos y sus líderes tienen en sus manos procurar modelos actuales de gobernanza, apoyados por una administración pública inteligente, eficaz y eficiente, con sentido humano.

Confío que las y los lectores disfruten esta obra que aprovecha al máximo los conocimientos, experiencias y aportaciones que proponen cada uno de los autores, y que abone al fortalecimiento del buen gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y la generación de valor público a la sociedad.

**MTRA. GRACIELA BÁEZ RICÁRDEZ**

Secretaría General de la H. Cámara de Diputados  
LXV Legislatura



## PRESENTACIÓN

En el escenario actual en el que Latinoamérica se encuentra, el sector público y sus entes tienen un rol fundamental para generar valor público a la sociedad, así como maximizar el uso de los recursos, brindar mejores servicios y bienes a la población, para un desarrollo igualitario.

Los temas de Gobernanza y Administración Pública Inteligente que se plantean en esta obra permiten a los lectores el análisis y reflexión sobre dos elementos necesarios para cualquier Estado democrático, que aspira a evolucionar y generar mejores condiciones de bienestar.

En este sentido, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador, en coordinación con la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, realizaron un esfuerzo importante para contribuir a la difusión y socialización del conocimiento en esas materias.

A través de sus 200 páginas, académicos de México y Ecuador plantean diferentes perspectivas sobre el abordaje de temas directamente relacionados con aspectos deontológicos, teóricos y prácticos relacionados con el sector público. De esta forma, los autores invitan a la discusión académica sobre conceptos y temas que siguen vigentes en la agenda pública.

Sin lugar a duda, hacer referencia a la Gobernanza, lleva implícitas las capacidades institucionales, el sistema político y los aparatos administrativos que forman parte esencial de cualquier gobierno. Para ello, cabe retomar lo que señala Luis F. Aguilar Villanueva (2020) en el sentido que: *La capacidad de gobernar llega a ser realidad mediante la acción de gobernar, mediante "la gobernanza", que está compuesta por las acciones analíticas y de cálculo que sustentan las decisiones directivas del gobierno, por las acciones administrativas que se llevan a cabo para implementar las decisiones y por las actividades políticas de interlocución del gobierno con los actores sociales para acordar y realizar los objetivos de la sociedad. El concepto de gobernanza expresa entonces la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones.*

Estos planteamientos permiten advertir que la Gobernanza no es solamente conceptual, sino operacional, y que, por lo tanto, es un elemento que tiene dinamismo y su estudio debe ser constante de acuerdo con el contexto que se esté presentando en el sector público.

Por lo tanto, los apartados que abordan este relevante tema constituyen aportes de trascendencia desde una perspectiva académica y una propuesta que puede derivarse en estrategias y acciones en el ámbito correspondiente.

En cuanto a la Administración Pública Inteligente, se resalta la pertinencia de la conceptualización alrededor del sistema institucional que implica múltiples elementos como el marco legal, los procesos, las personas servidoras públicas, la tecnología, por mencionar los principales factores.

Sobre este concepto, es conveniente hacer énfasis en su evolución natural y la forma en que las tecnologías de la información, el gran volumen de información que se genera, se resguarda y se reproduce a través de bases de datos, la inteligencia artificial y lo que se desdoble en los próximos años, son parte del paradigma al cual nos estamos enfrentando en el quehacer del servicio público en los diferentes órdenes de gobierno.

En este sentido, las propuestas de los autores resultan pertinentes y relevantes para el análisis, diseño, elaboración, implementación, sostenimiento y evaluación de políticas públicas con un enfoque de vanguardia, que resulta de utilidad para las y los líderes públicos.

Reconozco las aportaciones que se plasman en esta obra, la claridad con las que son abordadas y las reflexiones a las que nos invitan. Desde la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, reiteramos el compromiso de impulsar acciones que permitan la mejora de la gestión pública, la generación de valor a la sociedad y por ende, la promoción del bienestar de las y los mexicanos.

**DR. DAVID VILLANUEVA LOMELÍ**

Titular de la Unidad de Evaluación y Control



## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Xavier Barragán Martínez**

Doctor en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar-sede Ecuador. Ha sido consultor de entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en proyectos de desarrollo y asesoría. Experto y tutor para América Latina y el Caribe del Centro de Estudios Avanzados en Banda Ancha para el Desarrollo del BID, del Gobierno de Corea del Sur y del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos. Fue vicepresidente del Grupo de Estudio 3 Tarification Group for Latin America and the Caribe de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y subdirector en la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones. Ha impartido varias cátedras en programas de pregrado, posgrado y doctorado sobre tecnologías de información y comunicación en la Universidad Internacional SEK y la Escuela Politécnica Nacional; gestión de proyectos en la Escuela Superior Politécnica del Ejército; investigación científica, investigación comercial, mercados financieros y gestión de procesos en la Universidad Tecnológica Indoamérica. En la actualidad es docente de las cátedras de gobierno corporativo; gobierno, participación y democracia digital; innovación pública y metodología de investigación científica en la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

## David Villanueva Lomelí

Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac y Universidad Sorbona. Tiene estudios posdoctorales en Administración, Política Pública y Educación Superior por la Universidad de Nuevo México. Especialista y experto en temas de liderazgo, rendición de cuentas e innovación gubernamental, acreditado y reconocido por varias organizaciones e instituciones. Ha sido servidor público en diversas instituciones estatales y federales en México. Fue auditor superior del Estado de Puebla, coordinador nacional de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental y miembro del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización. Se desempeña como titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. En la actualidad se desempeña como consejero del Instituto Nacional de Administración Pública y presidente de la Corresponsalía Puebla del Seminario de Cultura Mexicana.

## Luis Miguel Martínez Anzures

Licenciado en Contaduría y Auditoría Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León, maestría y doctorado en Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actual presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en México. Fue profesor de licenciatura en la Universidad Autónoma de Nuevo León y de doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental en el INAP, director de Administración en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, director adjunto en Nacional Financiera, contralor interno de la Procuraduría Agraria, coordinador general de Auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda, director general de administración de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, de la Secretaría de Educación Pública, además de director ejecutivo de administración en la Secretaría de Obras del Gobierno del Distrito Federal, entre otros cargos.

## Patricio Rivas Herrera

Doctor en Filosofía de la historia por la Academia de Ciencias de Rusia. Obtuvo el Premio Nacional de Ensayo en Chile por parte del Consejo Nacional del Libro y la Lectura en 2003. Se ha desempeñado como coordinador general de la División de Cultura del Ministerio de Educación de Chile, coordinador de Cultura del Convenio Andrés Bello y coordinador general de Investigaciones del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Fue agregado de Cultura de la Embajada de Chile en Ecuador, docente invitado de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Universidad del Externado, Universidad de Manizales, Universidad de Medellín y la Universidad de Palermo. Ha sido asesor de la Secretaría de Cultura de la Nación de la República Argentina, del Ministerio de Cultura y Deportes de Guatemala, así como del Instituto Nacional de Cultura de Panamá, de los ministerios de Cultura en Ecuador y Perú. En la actualidad se desempeña como docente de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

## Rafael Martínez Puón

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid y maestro en Administración Pública y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Estancia posdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de Esade-sede Barcelona. Actual director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Pertenece al Programa Interamericano Avanzado en Innovación Política y Gerencia por la McCourt School of Public Policy de la Universidad de Georgetown, con sede en Washington D. C. Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Ciudad de México y del Instituto Nacional de Administración Pública. Investigador nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

## Ricardo Uvalle Berrones

Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se desempeña como coordinador y profesor titular "C" del Centro de Estudios en Administración Pública de la UNAM, docente de la maestría y doctorado en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En 2011 obtuvo la medalla al mérito administrativo José María Luis Mora por parte del INAP, en 2013 el premio de la Universidad Nacional en Docencia en Ciencias Sociales que otorga la UNAM. Miembro del Jurado del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública desde 2004 a la fecha.

## INTRODUCCIÓN

La Administración pública latinoamericana requiere con urgencia identificar, acoger e implementar nuevos paradigmas que permitan mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos y mejorar en tiempo y calidad la atención a la ciudadanía. En tal contexto, y basado en el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías, esta actividad gubernamental debe, de manera decidida, incorporar tecnologías disruptivas como medio de desarrollo y modernización. Así, y para alcanzar una reforma de la gestión y una Administración pública eficiente que supere las labores tradicionales que han estancado el desarrollo del sistema público por décadas, las tecnologías de información y comunicación (en general) y las tecnologías disruptivas (en particular) han demostrado ser el medio más óptimo para esta gran acción e iniciativa.

En ese sentido, el Primer Congreso Internacional de Gobernanza y Administración Pública Inteligente, realizado el 5 y 6 de mayo de 2021 de manera telemática y simultánea, organizado por la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México y la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN) en Ecuador, tuvo por objetivo iniciar el debate regional sobre una gobernanza basada en algoritmos, como pilar de una Administración pública inteligente, también denominada Administración pública de la cuarta Revolución Industrial 4.0. Esta Administración pública utiliza a las tecnologías disruptivas, los servicios, aplicaciones y contenido digital basado en el internet, el dato y la información, como medio de desarrollo de una inteligencia colectiva. Los resultados del

encuentro en mención se plasman hoy en este libro, que recopila seis de las mejores ponencias presentadas y adaptadas a capítulos de libro académico con todo el rigor científico y editorial que ello implica.

Esta obra se ajusta a la misión institucional y a las líneas de investigación del IAEN, de manera especial, la de “Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio”, ya que ofrece luces de cómo el control ciudadano se cimenta en el acceso a la información y por medio de herramientas tecnológicas. Esto garantiza el acceso a la información pública y permite desarrollar e implementar conocimientos, métodos y técnicas relacionadas con la planificación, diseño, coordinación, dirección, ejecución y evaluación de las políticas y la gestión pública bajo los nuevos paradigmas de la gestión pública, la gobernanza, innovación y Administración pública. Por tal motivo, la gobernanza de los algoritmos de datos permite tener una visión más real del futuro, en particular, del uso y aprovechamiento de las TIC en la esfera pública.

Por otro lado, este libro resalta la necesidad de generar a corto plazo nuevas competencias de las y los servidores públicos para utilizar y aprovechar el dato como la esencia del conocimiento y, a partir de este, la incorporación de algoritmos utilizados de manera inteligente en la prestación de servicios, la interrelación del Gobierno y el ciudadano y la democratización de la toma de decisiones en el ejercicio gubernamental. Es importante que los funcionarios públicos conozcan cuál es el uso de los algoritmos de datos aplicados y que los estudiantes de las carreras de ciencias del Estado conozcan los nuevos paradigmas de la Administración pública.

Respecto a la metodología, esta obra es el resultado de una investigación propia de cada uno de los autores, de carácter reflexivo, basado en un orden teórico interdisciplinar que analiza el nuevo paradigma de la gobernanza y la Administración pública que se apoya en aplicaciones de la inteligencia artificial y el algoritmo del dato. Los autores hacen sus reflexiones y aportes de manera autónoma y utilizan varios recursos de las ciencias sociales

como la documentación, el análisis crítico, la etnometodología y, sobre todo, la investigación descriptiva. Con estas herramientas se pretende alcanzar el objetivo principal que suscribe este libro, que es comprender los nuevos lineamientos conceptuales y propositivos respecto a las nuevas funcionalidades de las tecnologías disruptivas de la cuarta generación (de manera general) y de la inteligencia artificial, la gobernanza basada en los algoritmos y la Administración pública inteligente (en particular) para atender los diversos escenarios de la gestión y las políticas públicas y con el fin de mejorar los servicios públicos, la democracia, la transparencia, la participación y colaboración de la ciudadanía en los aspectos de la cosa pública.

En tal sentido, este libro representa una gran oportunidad para revisar y conocer las novedades y tendencias de los nuevos paradigmas de la gestión pública, así como los escenarios y desafíos en la relación Gobierno-ciudadanía. Esta obra permite repensar en la organización de las Administraciones públicas y los requerimientos para el desarrollo de competencias digitales de sus funcionarios, con el fin de integrar servicios públicos con la ciencia de datos, analítica avanzada, algoritmos, inteligencia artificial y las tecnologías disruptivas como insumo para desarrollar las ofertas de productos y servicios digitales que se sistematicen y consoliden para la creación de valor a favor de la inclusión y el desarrollo sostenible, rumbo hacia la cuarta Revolución Industrial 4.0.

En el escenario actual, las sociedades, los Gobiernos y la Administración pública están obligados a ingresar en la dinámica de la economía digital y al crecimiento exponencial del uso y aprovechamiento de los datos y la información. Por tal razón, las Administraciones públicas deben adoptar nuevas maneras de pensar y actuar con el uso de las nuevas tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, el big data, la computación en la nube, el internet de las cosas, la robótica y los sistemas de colaboración social, entre otras. Hay un cambio que no se puede eludir, que está transformando las formas de vida y la comunicación entre el Estado y la sociedad. Con la finalidad de aportar valor público, las Admi-

nistraciones del Estado deben incrementar sus capacidades institucionales, basadas en la gobernanza de datos como estrategia de innovación que permita aprovechar la próxima revolución.

En el sentido de desarrollar una gobernanza inteligente en el sector público, es necesario promover una ciudadanía digital activa que promocione la explotación de datos confiables centrados en servicios digitales útiles para la sociedad, en armonía con una regulación flexible e inclusiva. Retomando a Manuel Castells, la Administración pública inteligente se adapta al momento y se pone al servicio de los ciudadanos.

## Estructura y aportes del libro

Si bien, el Congreso Internacional estuvo abierto para la presentación de ponencias, indistintamente de la filiación institucional y procedencia geográfica de los panelistas, solo se receptaron diez ponencias de autoría de docentes y catedráticos que laboran en el IAEN y del INAP y quienes tienen experiencia y manejo de la cosa pública ligada a las TIC. Finalizado el encuentro, el coordinador de esta obra realizó un llamado para que dichas ponencias se trabajaran y se adaptaran al formato de capítulo de libro: seis personas atendieron a este compromiso. Así, este libro cumplió con el proceso editorial respectivo para su publicación, entre ello, evaluación doble par ciego externo.

El capítulo que abre este libro se titula “Políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas de los gobiernos en el siglo xxi” de Ricardo Uvalle, quien expone las principales tendencias de las políticas públicas en escenarios en los que priman las estructuras abiertas de gobierno, la Administración pública colaborativa y las tecnologías disruptivas. Estas tendencias orientan la comprensión de los factores que propician las nuevas condiciones de vida y el desempeño de los Gobiernos en la formulación e implementación de políticas públicas. El autor argumenta que todas las condiciones, procesos y tendencias

de la actualidad desembocan en un panorama de mayor dificultad para los Gobiernos en relación con las capacidades de conducción que abren camino a favor de la participación abierta y colaborativa.

A continuación, Luis Martínez, en el capítulo titulado “Ética y deontología del servidor público”, desarrolla algunas ideas alrededor de la ética pública con énfasis en la deontología del servidor público y cómo su fomento se relaciona con el combate de la corrupción, que es un fenómeno complejo y multicausal. En este contexto, uno de los problemas que más aqueja la práctica del servicio público son los actos de corrupción, los cuales, desde la ontología moral, tienen respuesta en los códigos de ética, las misiones y visiones del mercado y de quienes ostentan el poder.

En el siguiente capítulo, Rafael Martínez se centra en el “Gobierno abierto, apuntes para su desarrollo en México y Ecuador”. Explica los conceptos básicos, las fortalezas y limitaciones de implementar esquemas de Gobierno abierto en estos dos países. Señala que este tema ha cobrado vigencia en los últimos años en las agendas políticas-administrativas y académicas a partir de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2009, inaugurada por ocho países y conformada en la actualidad por setenta y nueve de ellos.

En el cuarto capítulo, David Villanueva aborda el “Liderazgo efectivo, estrategia y evaluación en tiempos disruptivos” apartado en el que reflexiona sobre el liderazgo efectivo como punto de partida para elevar las capacidades personales e institucionales del servicio público, abonar a la articulación y armonización de instrumentos que fortalezcan la gestión pública, orientar los resultados hacia el beneficio de la ciudadanía, incrementar la rendición de cuentas y procurar mejores condiciones para el desarrollo. En tal contexto esboza los principales elementos de evaluación y de planeación estratégica, de manera que los servidores públicos puedan interesarse en su desarrollo y aplicarlos en sus instituciones laborales, teniendo en cuenta los contextos volátiles, inciertos, complejos y ambiguos (VUCA, por sus siglas en inglés) en el que se encuentra la humanidad.

En el quinto capítulo, "Dilemas democráticos de la inteligencia artificial", Patricio Rivas reflexiona sobre el proceso de diseño de los programas democráticos y de gobierno que incorporan la inteligencia artificial. Señala que este diseño sería diferente si se ubica desde la emancipación y el protagonismo democrático debido al componente de desarrollo humano que lo contiene. Pero, si se estructura desde las lógicas clásicas de dominio, sería parte de la relación poder y de sus mecanismos cotidianos. Destaca también, el imperativo de una profunda transformación en las relaciones entre las ciencias en un sentido amplio y la búsqueda de una apertura de diálogos e investigaciones compartidas desde el plano de la democracia y los asuntos de Estado. El autor interpela al uso amplio de las tecnologías de la inteligencia artificial (IA) como uno de los mecanismos que puede favorecer la calidad en la formulación de los programas democráticos y de gobierno, en toda la vertical de los sistemas políticos. En este contexto, existe la necesidad de crear una relectura del Estado y la política.

Para cerrar, Xavier Barragán plantea la visión de "La nueva gobernanza y Administración pública inteligente" como un nuevo paradigma de la Administración de la esfera pública que incluye a las tecnologías disruptivas como medio de innovación de lo público. En este capítulo se combinan las aproximaciones teóricas de los paradigmas de la gestión pública, identificando el paso por una Administración pública tradicional (burocracia), la nueva gestión pública (NGP), la presencia en la web (e-gobierno), la oferta de servicios digitales (e-servicios), la democracia electrónica (e-democracia) y el open government, (transparencia, participación y colaboración), para abrirse camino a una gobernanza de datos basada en algoritmos, como base de una Administración pública inteligente o 4.0.

En este sentido la inteligencia y la innovación de una sociedad son posibles en el momento en que esta se encuentra alistada digitalmente y con inteligencia colectiva, lo cual va más allá de mecanismos automáticos. Se trata de una sociedad crítica que utiliza los datos y las tecnologías disruptivas de forma conjunta con el gobierno y la Administración pública (de

manera general) y de los algoritmos de la inteligencia artificial (de manera puntual) para la identificación de soluciones a problemas complejos.

Que este esfuerzo académico propicie un verdadero espacio de reflexión que permita repensar a las organizaciones públicas, definir las estrategias digitales que incluyan conocimientos y competencias para los servidores públicos, así como integrar las TIC para el desarrollo de una gestión digital que reconozca el derecho de las personas a la información pública y, por medio de esta, de vincularse e interactuar electrónicamente con la Administración pública.



## CAPÍTULO 1

# POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS ESTRUCTURAS ABIERTAS Y COLABORATIVAS DE LOS GOBIERNOS EN EL SIGLO XXI

Ricardo Uvalle Berrones



# CAPÍTULO 1

## Políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas de los gobiernos en el siglo XXI

### 1. Introducción

**E**n la actualidad los gobiernos se desenvuelven en contextos erráticos, cambiantes e inciertos. Transitan por condiciones de vida que reflejan grados de dificultad crecientes debido a que las relaciones económicas, sociales y políticas se entrelazan con procesos vinculados a la redistribución del poder (Longo, 2021, p. 389). Los ambientes contemporáneos del poder se caracterizan por enlazar interdependencias, mayor autonomía de los actores sociales y políticos, el advenimiento de nuevas relaciones colaborativas en la medida en que se fortalecen aquellas de carácter horizontal, la modificación del rol de las agencias gubernamentales en la sociedad civil, la amplitud de los espacios de participación colaborativa, así como el rehacer del modo y los procesos de gobernar (Santizo, 2021, p. 443).

En la democracia, entendida como forma de gobierno y sistema de convivencia que da cauce a la pluralidad y diversidad de personas, grupos, ideologías y sistemas de organización, así como patrones de gestión pública, los Gobiernos no deciden solos, es decir, no son ajenos a presiones, demandas y exigencias que se forman en la sociedad y la economía. Los asuntos públicos no son monopolio de algún sector o espacio de poder, sino que tienen alcance general y, por tanto, visible y manifiesto. Se corrobora de esa manera la existencia de asociaciones, grupos, organizaciones y redes sociales y estructuras políticas que interactúan para tener un lugar activo y organizado en las soluciones colectivas, situación que se enfoca a la gobernanza colaborativa.

La gobernanza colaborativa es entendida en la lógica del buen gobierno, dado que este es un arquetipo que conjuga valores y compromisos democráticos, capacidad de gestión pública, énfasis en el modo de gobernar y una nueva articulación entre la sociedad y el Estado. El buen gobierno se refiere a condiciones de dirección e implementación de las políticas públicas que contribuyen a mejorar la calidad de la vida asociada, sobre la base de convocar e incluir a la sociedad para definir y cumplir las metas colectivas en favor no solo de estados deseables de vida, sino, de concretarlos mediante las politics y las policy, sin dejar a un lado la relevancia de la rendición de cuentas horizontal y la participación social, a fin de consolidar los valores de la cultura democrática.

Lo anterior implica que hay actores interesados en ocupar sitios diversos en el tratamiento de los problemas colectivos y, en esa medida, los gobiernos se rediseñan para generar mejores respuestas en los ambientes interdependientes que deben racionalizarse con eficacia. La sociedad presiona a los Gobiernos para que revisen las atribuciones, poderes y funciones que ejercen con la finalidad de que sean más eficaces ante los cambios que se gestan y desarrollan en la vida asociada. Las tareas de dirección, coordinación e implementación, por tanto, deben ser mejoradas para lograr el cumplimiento eficaz de las metas colectivas, más aún, en el momento en que la dirección consensuada de la sociedad institucionaliza la dinámica de los actores no gubernamentales en un plano de mayor interacción y procesos de corresponsabilidad que dan vida a la gobernanza en el plano de la cooperación amplia entre lo público y privado (Mayntz, 2001, p. 11).

La categoría analítica más efectiva para visualizar los cambios en la vida contemporánea es la gobernanza colaborativa, dado que tiene como alcance la participación cocreativa de las personas en las tareas de gobernar. El Gobierno y la sociedad son la pauta para comprender las prácticas de la gobernanza colaborativa en un punto básico: los Gobiernos, sin restar importancia a su función pública, tienen límites fiscales, legales, políticos y administrativos para asumir un rol más amplio en materia de actividades económicas y sociales, en un mundo que opta por la vigencia de relaciones abiertas y colaborativas, tanto en el marco de la globalidad como de las interdependencias acentuadas.

El nuevo rol que desempeñan los Estados en la sociedad contemporánea (Uvalle, 2022, p. 44) los compromete con la calidad de los procesos de gobernar. En este sentido, la inteligencia de la sociedad es fundamental para generar más efectividad tanto en la formulación como en la implementación de las políticas públicas. Gobernar implica el cumplimiento de los objetivos convenidos, la generación de estabilidad para absorber demandas, conflictos y expectativas ciudadanas, así como tener claridad de objetivos y medios para dar cauce a los procesos y dinámicas en los marcos de la gobernanza colaborativa sobre la base de interacciones amplias y sistemáticas (Koiman, 2005, p. 61).

Así, el objetivo del presente capítulo consiste en analizar las tendencias más sobresalientes en la dinámica actual de la sociedad y el Estado, las cuales se condensan en tres aspectos: el desarrollo de las políticas en estructuras abiertas de gobierno, la Administración pública colaborativa y las tecnologías disruptivas. Además, se busca comprender la responsabilidad de los gobiernos interactivos en contextos de cambio que originan la interdependencia de la gobernanza con el perfil de las políticas públicas colaborativas. Las tendencias en materia de políticas exigen acciones estratégicas de alta efectividad, apoyadas con el desempeño innovador de la gestión colectiva, con base en la lógica de la Administración pública colaborativa.

El enfoque adoptado es de carácter teórico-normativo, el cual orienta el análisis y comprensión de los factores que propician el advenimiento de nuevas condiciones de vida que influyen en el desempeño de los gobiernos, en particular, en la formulación e implementación de las políticas públicas. La ventaja de la comprensión analítica consiste en puntualizar las condiciones, procesos y tendencias que en la actualidad configuran un panorama de mayor dificultad para los gobiernos, en términos de generar capacidades de conducción que abran camino a favor de la participación abierta y colaborativa. Se logra, con el enfoque referido, construir socialmente la realidad visualizada en el modo de conducir la vida pública desde el Gobierno y en su relación interdependiente con la sociedad civil.

## 2. Breve discusión teórica: gobierno, medios y capacidades

Los gobiernos son sistemas con capacidades institucionales y organizacionales que se articulan mediante decisiones, información, tecnología, capital humano, estrategias y acciones que se encaminan a lograr el cumplimiento de las metas públicas en razón de la agenda de compromisos que asumen frente a la vida asociada. Su importancia en la vida colectiva no es motivo para dudas, menos para desvalorizar las aportaciones que hacen a favor del interés público. Son factor imprescindible para que la sociedad civil viva con estabilidad y regularidad, a fin de que sus condiciones de vida sean cada vez óptimas. Los gobiernos se ubican en el centro de los esfuerzos colectivos que posibilitan el desempeño de la sociedad, la economía y la vida productiva, con base en el desarrollo de las aptitudes individuales y colectivas. Son instituciones dotadas de atribuciones, poderes y responsabilidades que se han de aprovechar de manera racional y efectiva, fruto de valores culturales y del ingenio científico y tecnológico que los dota de los medios indispensables para llevar a cabo las tareas de dirección pública, así como de cumplimiento de las políticas públicas.

Lo anterior significa que los gobiernos modernos son una obra artificial diseñada para funcionar con efectividad en la atención y solución de los problemas. Su responsabilidad consiste en lograr que la sociedad y lo ciudadanos solucionen de manera conjunta los problemas colectivos, para dejar atrás las limitaciones que frenan la prosperidad de la vida privada y pública. Desde el ángulo de la efectividad, los gobiernos son portadores de capacidades directivas y operativas que deben convertir en resultados crecientes. Esto significa que el desafío de los gobiernos consiste en llevar a cabo el abordaje de contratiempos y, de forma simultánea, diseñar las respuestas que corresponden para erradicar los problemas colectivos, sin soslayar la importancia del aprendizaje en las políticas públicas. “Las políticas de un país tienen que ser moldeadas para que este aproveche su ventaja comparativa en cuanto conocimientos y capacidades de aprendizaje —incluida su capacidad de aprender a aprender— en relación con sus competidores y ayudar a desarrollar dichas capacidades todavía más” (Stigliz y Greenwald, 2015, p. 54).

Los gobiernos no deben entenderse únicamente en su razón normativa, sino, también, en la razón teleológica que destaca que son instituciones cuyos fines se definen con intención, voluntad y acciones. Lo teleológico alude al conjunto de propósitos deliberados que se calculan para dar paso a decisiones y acciones específicas. Los gobiernos tienen como imperativo producir y reproducir las capacidades institucionales y de gestión con mayor interacción hacia la sociedad para remover los obstáculos existentes en la vida común y tener conciencia de que los medios aplicados han de responder a la naturaleza compleja de los problemas públicos, elaborado al respecto, soluciones cooperativas y factibles para multiplicar los rendimientos crecientes que les permitan tener superávit institucional en la línea de la nueva gobernanza pública.

La nueva gobernanza pública elabora decisiones directivas con fundamento en el marco legal y en las normas técnicas de causalidad. Lo específico de la nueva gobernanza es haber modificado el modo como los gobiernos adoptan sus decisiones, definen su contenido y las implementan, y ha tratado de innovar el modo como usualmente se alcanza la efectividad y se asegura la legitimidad del sector público, puesto que al incorporar actores extragubernamentales en las decisiones públicas y en el proceso de implementación, es un proceso de gobierno que se desarrolla de modo dialógico y sinérgico en vez del usual modo jerárquico unipersonal y unilateral, sin controles suficientes (Aguilar, 2019a, p. 37).

Aún más, “el Gobierno, el actor gubernamental que representa la soberanía del Estado, la máxima autonomía, es un actor que es parte del sistema de interdependencias y está involucrado, aún, si tiene el rol de ser su director, coordinador y acaso su líder” (Aguilar, 2019a, p. 33). La tarea de los Gobiernos consiste en garantizar las condiciones idóneas para que la vida productiva tenga los elementos fundamentales que permitan aprovechar las aportaciones privadas, públicas y sociales a favor del desarrollo de la sociedad y la economía de mercado.

En suma, en el mundo contemporáneo se ha formado una nueva gobernanza pública en modo de interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre el sector público y el privado, entre el Gobierno y las variadas organizaciones sociales, que según los asuntos de interés de la sociedad toma las formas concretas de asociaciones, partenariados, redes, consorcios, consejos (Aguilar, 2019a, p. 34).

Si la prosperidad está ausente en la sociedad, la tarea de gobernar es incompleta. Si la sociedad no despega hacia nuevos desarrollos, los gobiernos no serán aptos para lograr que la vida de la comunidad civil y política sea más eficiente. Por tanto, los procesos de gobernar deben incluir en las agendas institucionales estrategias de innovación que generen conocimiento relevante para mejorar las políticas públicas que incentiven el conjunto de los sistemas económicos.

[...] el nivel de innovación en una sociedad es una función no solo de una política única (como la aplicación de políticas antimonopolio, las cuales podrían afectar el nivel de la competencia, o la rigidez del régimen de propiedad intelectual) sino la totalidad del sistema económico y social (Stiglitz y Greenwald, 2015, p. 237).

Los gobiernos, por tanto, deben valorarse no solo en los aspectos de legalidad y constitucionalidad que están obligados a cumplir, ya que deben generar capacidades de conducción que se necesitan para que el ejercicio de la autoridad acredite sapiencia para hacer propuestas y tener aptitud directiva en operativa para cumplirlas. Un aspecto medular en los procesos de gobiernos consiste en destacar la importancia de los actores involucrados en las políticas, dado que se manifiestan en los órganos públicos motivaciones o preferencias que orientan el contenido de las políticas o bien no expresan postura alguna que, sin embargo, tiene incidencia en el tratamiento de la política misma.

En los *procesos de policy making* los actores tienen unas veces simultáneamente y otras no, preferencias y objetivos que se refieren tanto a la cuestión de tratar (el problema y/o la solución), como las relaciones con otros actores. La influencia de los objetivos de proceso en la explicación de los resultados, del éxito o el fracaso de los intentos de transformación de las políticas públicas, es un factor que habitualmente resulta absolutamente central (Dente y Subirats, 2014, p. 81).

La capacidad de los gobiernos no es algo dado, sino, que debe producirse con la relación medios y fines que generan eficacia. Conocer y disponer de los medios para conducir, es necesario para valorar qué es el gobierno, cómo funciona, qué resultados es factible conseguir, qué dificultades hay que eliminar y, sobre todo, cómo lograr que los ciudadanos vivan con felicidad política, es decir, con progreso moral, intelectual y material. Los medios para gobernar son correlativos a las tareas que cumplen los gobiernos. Si estos están comprometidos con el orden, la justicia, la paz, la fiscalidad y la gobernación, significa que las agencias, secretarías y ministerios tienen a su cargo los planes, las políticas, los programas, los presupuestos, así como la agenda de los compromisos públicos. Se impone, en consecuencia, que las leyes, reglamentos, códigos, estatutos, el gasto público, la inversión pública, la deuda y las decisiones se valoren como instrumentos fundamentales para dar paso a las acciones que se deben cumplir mediante la valoración de los recursos políticos que es indispensable considerar en todo momento.

Los recursos políticos consisten en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. Tal consenso puede referirse a la población entera o a grupos sociales determinados, implicados en diversas políticas públicas [...] Se trata de un recurso absolutamente esencial en todos los procesos decisionales de política pública. Sobre todo, si aceptamos [...] la posibilidad de ejercer una transformación, grande o pequeña, de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo depende

precisamente de la existencia de un acuerdo entre los actores implicados en el proceso (Dente y Subirats, 2014, p. 86).

En este caso, la materia de gobierno implica conocimiento especializado, técnicas, tecnologías y organizaciones para que el personal público desde la cabeza hasta la base sea el encargado de conseguir que los objetivos y metas de política pública se cumplan con fines sociales. La materia de gobierno refiere al universo de la Administración pública, las políticas públicas y los servicios públicos, dado que son los recursos que hacen factible el modo de gobernar, esto implica decidir entre las alternativas, prioridades, recursos escasos, estrategias, tiempos, oportunidades y restricciones.

La materia de gobierno implica el dominio del saber especializado, así como de prácticas efectivas para lograr que el conjunto de la sociedad civil y la economía de mercado tengan los apoyos e incentivos necesarios para producir la riqueza material y la formación de capital con el apoyo de los instrumentos gubernamentales. En el tiempo presente y de cara al futuro hay factores a considerar que exigen eficacia en su tratamiento y respuestas públicas como el teletrabajo, la sustentabilidad, el capital natural, así como las redes sociales y digitales que están modificando las condiciones y procesos de vida. Estos rubros se inscriben en objetivos, metas, costos, calidad de los servicios y formas de coproducción de políticas públicas, lo cual obliga a considerarlos en los temas prioritarios de gobierno.

La capacidad de gobierno es punto básico para dar paso a las decisiones y acciones públicas desde lo público estatal para que lo público de la sociedad, además de vivir mejor, también contribuya con aportaciones intelectuales, programáticas, tecnológicas, directivas y de operación para hacer posible que el espacio público sea más fructífero y con la aplicación de los programas administrativos, políticas y servicios públicos, logre un desarrollo en el cual los ámbitos privado y social resulten beneficiados.

Sin duda, la capacidad de gobierno es un bien intangible cuyo propósito es dar vida a las decisiones y acciones de las instituciones públicas. Es, a la vez, la mejor garantía para que

la conservación de los gobiernos sea con base en el personal idóneo, el aprovechamiento inteligente de los recursos escasos y, desde luego, la producción universal de los bienes y servicios públicos, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas. Una vertiente insoslayable en la capacidad de gobierno es la innovación, más aún, en el momento en que la suma de problemas seculares y nuevos requieren definición y respuestas diferentes, es decir, distintas a las que dicta el convencionalismo rutinario:

Hemos definido la innovación como un puente entre el saber superado y la generación de nuevo conocimiento, y, una vez observados los casos de estudio, hemos establecido que este puente debe apoyarse sobre dos pilares: un giro sustantivo y un giro metodológico. La innovación, por lo tanto, nos obliga a pensar tanto el contenido de los problemas como la forma de las respuestas. Y nos obliga a disponer de ambos ingredientes (Brugué, Blanco y Boada, 2014, p. 19).

Por otra parte, la capacidad de gobierno es un bien escaso, situación que obliga a las autoridades públicas no solo a producirla, sino, a multiplicarla para evitar la decadencia del orden jurídico y político que deben preservar y conservar con respuestas efectivas. Exige inversión de conocimiento, habilidades, pericias y prácticas que sean coherentes para que la relación medios y fines se corresponda en términos de oportunidad y eficacia al momento de hacer el abordaje de situaciones críticas, caóticas o inesperadas que modifican la correlación de fuerzas en los espacios diferenciados de la sociedad civil. Gobernar es un verbo, por tanto, es acción, mientras que el Gobierno es una institución que necesita medios y fines para su funcionamiento con la definición y aplicación de políticas públicas y los servicios administrativos.

En este caso, gobierno y gobernar son procesos interrelacionados y aunque hay una distinción analítica entre ambos, a la hora del ejercicio del poder se combinan y conjugan para dar sentido a las capacidades institucionales que necesita la sociedad civil para vivir bien, esperando vivir mejor. El gobierno es la suma de atribuciones, órganos, poderes, potestades y jurisdicciones que refieren al conjunto de autoridades constituidas de manera

legal y legítima que tienen por responsabilidad, asegurar la lealtad de los ciudadanos con el orden jurídico y político en un marco de libertades, derechos y obligaciones que es propio de la vida democrática para cumplir con mejores elementos de respuesta a la variedad de expectativas que tienen hacia la autoridad constituida.

Gobernar es la suma de actividades, procesos, decisiones, tiempos, políticas, servicios, estrategias y acciones que dan movimiento al Gobierno y que se traducen en condiciones, procesos y logros públicos que se pueden medir con indicadores de desempeño para acreditar si la autoridad tiene o no la capacidad para llevar a cabo la dirección pública de la sociedad en el esquema de la gobernanza democrática. La capacidad para gobernar se ha convertido en imperativo de primer orden, más aún en el mundo de la innovación tecnológica y la alta competitividad que modifican la relación espacio-tiempo, al sumar en este proceso tanto a la comunicación como la información, piezas centrales de la concepción del tiempo real.

Es importante puntualizar el desempeño de las autoridades públicas en la conducción del gobierno, así como en el monitoreo de los procesos de implementación de políticas públicas, entendidas como la capacidad para gobernar, es decir, como relación funcional entre oferta de gobierno y su cumplimiento en cuanto a los objetivos y metas que las definen como instrumentos para gobernar por consenso, dado que los gobiernos no son el único centro de referencia para dar tratamiento y solución a los problemas colectivos. Esto implica que la tarea de gobernar también alude a reconocer los fracasos (problemas no resueltos, deficiencias ancestrales, insuficiencias agudas) para abrir el camino en favor de las políticas innovadoras “son los problemas no resueltos y la voluntad de resolverlos lo que estimula la innovación. Con otros términos, es el *fracaso* de determinadas políticas el principal estímulo para construir políticas innovadoras” (Brugué, Blanco y Boada, 2014, p. 15). No menos importante es la velocidad del cambio que caracteriza los procesos de la sociedad contemporánea y por ello la importancia de que sea entendida en la visión de redes.

La característica fundamental del cambio que estamos viviendo es la velocidad y el vértigo asociado a ella. Estamos pasando vertiginosamente de una era industrial aún no completada a una nueva formación —nuevas formas de comunicarse—, sino también de la biotecnología y otras muchas [...] Es verdad que se está produciendo una gran aceleración en la competitividad y en la innovación. Y es verdad que la innovación y la iniciativa empiezan a ser cada vez más cooperativas, en la medida en que lo exige el trabajo en red facilitado por la tecnología (González, 2013, p. 97).

### 3. Políticas y gobernanza colaborativa

Las políticas públicas son herramientas que contribuyen al ejercicio del gobierno a fin de frenar conflictos, superar vulnerabilidades y rehabilitar condiciones de vida que frenan el desarrollo de las actividades productivas y sociales. Desde su formación como disciplina científica en 1951, con el trabajo pionero de Harold D. Laswell, titulado *La orientación hacia las políticas*, estas se definen a favor de la democracia para que su desempeño sea eficaz y se afiance como una forma de vida política sustentada en la libertad, la igualdad, la civilidad, el respeto y la tolerancia, comprendiendo a las políticas mismas como “[...] el desarrollo de las ciencias de políticas de la democracia” (*policy sciences of democracy*) (Lasswell, 1951, p. 93). Su arquetipo destaca que la vigencia del orden civil y político se relaciona con la capacidad de gobernar con el apoyo de las políticas, entendidas como estrategias que se orientan a mejorar la capacidad de gobernar sobre la base de que las autoridades constituidas y los grupos más activos de la sociedad civil, tienen interés en dejar atrás los obstáculos que limitan la vida privada y colectiva.

En este caso, las políticas públicas desde su formación disciplinaria se enlazan con la gobernanza y su objetivo no es convertir al Gobierno en un centro omnipotente de decisiones y acciones, sino, en la institución que reconoce la motivación de la ciudadanía y la sociedad por tener un lugar en el quehacer público con base en relaciones bidireccionales.

El concepto describe y explica que el proceso de gobernar ha comenzado a cambiar y se vuelve cada vez más *bidireccional*, en dos sentidos (del gobierno a la sociedad y de esta al gobierno), así como menos vertical, unilateral, impositivo y necesita cada vez más del involucramiento de los ciudadanos y de sus organizaciones económicas y sociales para decidir y realizar los objetivos públicos, los planes de desarrollo, las políticas públicas, los programas, los servicios públicos, las inversiones (Aguilar, 2019b, p. 219).

Las políticas públicas han evolucionado a favor de una vida republicana y democrática más activa, organizada y corresponsable. Contribuyen a que los Gobiernos no sea instituciones que desplazan a los ciudadanos ni a las organizaciones sociales en cuanto lo que concierne a lo público. Las políticas públicas proclaman la importancia de los valores y los hechos como núcleos de análisis y solución de los problemas colectivos. No se ciñen a posturas retóricas, sino, que el conocimiento que producen tiene carácter aplicado para solucionar los problemas que lastiman la autoestima y las condiciones de vida de los ciudadanos. Su aportación al mundo de lo público ha sido determinante para desestatizar la sociedad y la economía, así como fortalecer el espacio público.

Las políticas públicas elaboran el mundo de lo público con base en las libertades, la democracia y el republicanismo, elementos que abren camino para que los aparatos del Estado y las agencias burocráticas no vuelvan a saturar con planes y programas injustificados lo que pertenece a la sociedad, los ciudadanos, los mercados y las organizaciones civiles. Desde la década de 1980 las políticas públicas son la ruta estratégica que permite depurar el exceso administrativo y burocrático de los gobiernos que gravitaba sobre los contribuyentes, aplicando políticas con fundamento económico neoclásico —ajuste financiero, desregulación, liberalización, privatización— para llevar a cabo la reestructuración de los Estados a favor de los procesos de libre mercado.

En 1989 el Consenso de Washington proclamó el credo que exalta la vigencia del mercado y la contracción del Estado en la economía. En la década de 1990 se consolidan instrumentos de gobierno —gobierno electrónico, transparencia, rendición de cuentas, cambio y desempeño institucional— a fin de restituir la confianza en las instituciones gubernamentales. Un paso, en ese sentido, lo asume el Banco Mundial en el momento en que publica el *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación* para emprender acciones de carácter colectivo y social.

En el transcurso acelerado del siglo xxi surge un perfil más elaborado sobre la gobernanza colaborativa, en la cual el Estado tiene que afinar el ejercicio del gobierno, tomando en cuenta las relaciones interactivas que establece con la sociedad civil. Sin duda, la gobernanza colaborativa se ha constituido en referente central de los procesos de gobernar y el ejercicio del gobierno, partiendo de la valoración que las democracias se enriquecen con la aportación de los temas y recomendaciones que formula la inteligencia colectiva de la sociedad.

La gobernanza colaborativa se ha instituido como patrón de gobierno que privilegia las relaciones de interacción, cooperación, interdependencia y coproducción de políticas públicas. Alude a que los Gobiernos no son todo ni pueden serlo en la vida colectiva. Destaca que la sociedad actual se integra por diversos centros activos, informados y dispuestos a elaborar propuestas que se encaminen a la definición y solución de problemas públicos. Esto significa que el espacio público no es monopolio exclusivo del Gobierno: es un área de convivencia, comunicación, deliberación y argumentación que tiene energías vitales para reanimar la fortaleza de lo público del gobierno en la lógica de los compromisos cívicos.

La gobernanza colaborativa entonces viene de la línea del compromiso.

Su principal argumento es que el gobierno podría hacer inversión deliberativa para la construcción de capacidades cívicas que permite resolver efectivamente problemas públicos y así enlistar y comprometer a diversos

ciudadanos y grupos de actores no gubernamentales para colaborar en la resolución de estos problemas (Mariñez, 2017, p. 67).

El vigor de lo público destaca que las personas reales se organizan para generar formas de intervención en las esferas de solución institucional y que su voz, así como sus propuestas, es factible enlazarlas con los esfuerzos que la autoridad hace a favor de lo colectivo. Lo público del gobierno significa que está abierto al público ciudadano y que su visibilidad como organismo colectivo no se le impide a nadie, con los cuales las políticas públicas son el puente de colaboración directa entre las autoridades y la sociedad civil. La gobernanza colaborativa tiene por premisa que lo público es una diversidad de oportunidades para aprovechar las aportaciones que pueden y deben hacer las asociaciones, los consejos ciudadanos, los colegios de profesionales, las consultorías, las organizaciones de la sociedad, los centros de investigación, los partenariados, las universidades y se nutre de la pluralidad que estimula el auge que sustenta el espacio público, así como lo público del gobierno.

En este sentido, se deja atrás la idea de ciudadanos abstractos para estimular el rol de ciudadanos reales. Esta circunstancia refleja que la gobernanza colaborativa se nutre del vigor cívico, piedra de toque para comprender que la sociedad civil no es una entelequia, sino la suma de ciudadanos que tienen motivación e interés de participar en los temas colectivos que incentivan el carácter interactivo de las políticas públicas en tiempos en que los Gobiernos no tienen capacidades para realizar todo en el espacio público. "El Gobierno que posee ingentes recursos, está limitado, no posee o no las posee en el grado requerido las capacidades cognoscitivas, financieras, tecnológicas, organizativas, políticas, de confiabilidad moral que se necesitan para resolver los problemas y efectuar los objetivos de interés público" (Aguilar, 2019b, p. 223).

El ejercicio del gobierno es tarea cooperativa. No solo corresponde a los políticos y los profesionales del quehacer burocrático. Es tarea que exige interacción constante que se acredita en el momento en que las autoridades y la sociedad aprovechan con acciones

colectivas, las capacidades y los recursos disponibles, con el objetivo de mejorar la eficacia institucional en la atención y solución de los problemas colectivos. La gobernanza colaborativa elimina la ciudadanía intemporal que corresponde a la idealización de los ciudadanos y se avanza en la definición de conductas observables y evidentes que se desarrollan en el universo factual de los problemas y soluciones.

La gobernanza colaborativa se caracteriza por la dinámica de una acción pública intensa y coordinada, dado que es necesaria para impulsar la cadena de soluciones que tienen origen no solo gubernamental, sino, también, en actores involucrados en el análisis y propuestas de política pública. De este modo, la acción pública integrada por actores gubernamentales y actores no gubernamentales acredita que la vida pública tiene opciones diversas para ser mejor y que los gobiernos en ningún sentido son el inicio y el fin de las cuestiones públicas, ya que hay inteligencias múltiples para encauzar de modo racional los esfuerzos colectivos.

Sin duda, hay vida más allá de los Gobiernos y los aparatos del Estado. La gobernanza colaborativa, en cuanto al ejercicio del gobierno, valora que los procesos de autonomía y autogestión caracterizan a las organizaciones de la sociedad, con lo cual no hay supeditación doméstica al poder gubernamental desde el momento en que las diversas formas de participación cívica se convierten en propuestas que no pueden desecharse en cuanto tienen el perfil de soluciones dialogadas para diluir con mayor eficacia los contratiempos del quehacer colectivo. El control gubernamental ortodoxo —centralizado, piramidal, vertical— cede ante la proclama del buen gobierno —apertura, colaboración, coordinación— y se articula con la gobernanza colaborativa. “Actualmente varias corrientes intentan encarar estos retos que implica el desarrollo de una gobernanza *co-laborativa* de los asuntos públicos. Una gobernanza colaborativa significa la inclusión de la pluralidad de actores que, mediante un proceso interactivo, logran generar un aprendizaje colectivo” (Roth, 2017, p. 29).

El buen gobierno, entendido como gobierno de lo público, lo consensuado, lo interactivo y lo corresponsable es una categoría de valor, pero también descriptiva susceptible de

transformarse en categoría comprensiva al combinar elementos teóricos y empíricos que acreditan formas del hacer y quehacer de lo público en los espacios diferenciados de la sociedad y la economía. Implica una forma de valoración del gobierno contemporáneo en el momento en que se abre a la sociedad civil y facilita la construcción de puentes de colaboración para potenciar la riqueza cognitiva de la sociedad civil con las capacidades instaladas de los gobiernos.

El buen gobierno se asocia con la gobernanza colaborativa desde el momento en que la ciudadanía abstracta e idealizada se transforma en activa, real y cooperativa, además de comprometida con el espacio público (entendido como el hogar de lo público) en el cual el Gobierno es un coordinador, regulador y promotor de esfuerzos a fin de generar procesos de corresponsabilidad y aportaciones colectivas. Esto constituye un paso a favor de la vida pública y es un modo de redescubrir la aportación colectiva con la intervención de actores preocupados por el curso de los asuntos públicos. En este sentido, el buen gobierno incluye

- a) el respeto por el imperio de la ley y por las instituciones públicas; b) el debido proceso, incluyendo la equidad, la transparencia y la *accountability* en el ejercicio del poder y en uso de los “fondos públicos”; c) valores propios del sector público, incluyendo la expectativa de que los funcionarios públicos, al responder a la confianza pública, demostrarán integridad, probidad e imparcialidad (Bourgon, 2010, p. 23).

La gobernanza colaborativa entrelaza lo privado y lo colectivo como ámbitos que tienen un lugar en lo público de la sociedad y, a la vez, capacidades de gestión para vincularse con lo público del gobierno. Se nutre de capacidades diversas que se originan en los ámbitos de la pluralidad democrática. Tiene la ventaja de que los conocimientos y las tecnologías no solo se comparten, ya que hay en la línea de los asuntos colectivos un aprendizaje relevante que puede capitalizarse a favor de la sociedad y del gobierno. Esto significa que

no hay monopolio del conocimiento público, lo cual favorece que el aprendizaje social sea un vehículo para socializar experiencias, logros, errores y búsqueda conjunta de opciones y alternativas que permitan disponer de recursos analíticos, heurísticos y aplicados para llevar a cabo el procesamiento de los problemas públicos.

La interacción con el aprendizaje colectivo posibilita que la gobernanza colaborativa sea referente para situar una nueva generación de políticas públicas que sean abiertas y colaborativas. Esto implica que lo abierto y lo colaborativo da cuenta de cómo los procesos del poder en la democracia estimulan el advenimiento de más actores sociales en la deliberación de los temas de interés compartido. De este modo, las políticas públicas abiertas y colaborativas indican que la relación de la sociedad civil con el Gobierno no es convencional vía el ciclo de políticas públicas —gestación del problema, valoración de condiciones, agenda, formulación, implementación y evaluación—, sino abierta, interactiva y colaborativa en condiciones que reflejan la valoración de los problemas públicos identificados por su carácter multifactorial, es decir, por diversos modos en que pueden definirse junto con las soluciones.

La cercanía, la comunicación y la cooperación se enlazan con el carácter abierto y colaborativo de las políticas públicas y estas, a la vez, se ubican en el espacio de la gobernanza colaborativa, puerta de entrada para generar propuestas innovadoras y apoyadas en la deliberación de los asuntos públicos para mejorar, en la visión del buen gobierno, el desempeño de las instituciones públicas. “De la misma manera que se puede afirmar que no existe algo como *buen gobierno sin buenos resultados públicos* de parte de las instituciones del sector público, es importante destacar que el foco de los gobiernos en las últimas dos décadas se ha puesto en el desempeño” (Bourgon, 2010, p. 22).

La gobernanza colaborativa, en consecuencia, significa que los Gobiernos afinan su interacción con la sociedad para evitar asimetrías en el tratamiento de los asuntos públicos y se ocupan más de conferir importancia al modo de gobernar, dado que se sustenta

en las tareas de dirección, coordinación y corresponsabilidad que producen los bienes colectivos, teniendo como referente el desarrollo de la acción pública. “La evolución del Estado contemporáneo hacia modelos relationales de acción pública es un proceso de gran envergadura, acelerado y extendido de un modo espectacular en los últimos 25 años” (Longo, 2010, p. 77).

#### 4. Políticas en el Gobierno abierto

La gobernanza colaborativa es la esfera en la cual las políticas públicas ingresan a otra fase de su desarrollo e impulso con actividades de coordinación, cooperación, cocreación e incentivos que dan cuenta de cómo la relación de la ciudadanía y el Gobierno da lugar a procesos en los cuales la tarea de gobernar no es más centralista ni vertical, sino asentada en la participación colaborativa. Esta se erige en el motor que mueve a la sociedad y a las personas para establecer relaciones de innovación con el gobierno a partir de privilegiar los procesos de diálogo, conversación y argumentación que conllevan a elaborar e implementar políticas públicas que tienen identidad con el compromiso cívico y que se forma en la medida que las personas se interesan en el curso y dinámica de los asuntos de carácter público.

En otros momentos los Gobiernos no tenían el anterior perfil. Se desempeñaban en la lógica de los procedimientos y el impulso de conductas directivas unilaterales, consensuadas para conseguir resultados efectivos, mientras que ahora “El gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir la esfera pública con otros actores públicos y privados, para lo cual las formas de intervención y de interacción deben ser contundentemente revisadas” (Longo, 2010, p. 77).

En este sentido, la visión del Gobierno abierto forma parte de las transformaciones que viven la sociedad y el Estado y conviene, por tanto, destacar los elementos siguientes:

1) como categoría analítica la acuña Wallace Park en 1957 en su trabajo titulado *"The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution"* publicado en la revista *George Washington Law Review* (Mariñez y Valenzuela, 2013, p. 24); 2) con fines políticos, el expresidente Barack Obama firma el 29 de enero de 2009 el *Memorandum For The Heads of Executive Departments and Agencies*; y 3) a escala mundial la Organización de las Naciones Unidas lo aprueba el 20 de septiembre de 2011 al instituirse la Alianza para el Gobierno Abierto con la iniciativa de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos para evitar los gobiernos cerrados y asumiendo el compromiso de mejorar su desempeño, así como la calidad de la gestión institucional.

En consecuencia, con el advenimiento de la gobernanza colaborativa surge la oportunidad para que los gobiernos sean no solo incluyentes, sino, también, abiertos y colaborativos con los diversos grupos de la sociedad civil. La circunstancia referida abre otro capítulo de las políticas públicas en el sentido de que en el presente son más interactivas, con lo cual su arquetipo se enriquece al concatenarse con actividades que incluyen prácticas cívicas, participación e iniciativas ciudadanas, formas de autoorganización que dan como resultado que el Gobierno abierto sea entendido en la lógica de la vida estatal. Desde el Gobierno abierto es factible institucionalizar las propuestas que se presentan para ingresarlas a los órganos, sistemas de gestión y estructuras y que sean corresponsables en las tareas que conllevan al monitoreo de las estrategias que se adoptan en los espacios de la vida asociada, ya que existen

[...] nuevas formas de expresión y participación política fomentadas tanto desde los espacios de la sociedad civil —consumo político, procesos de monitorización ciudadana, iniciativas legislativas populares, espacios de autoorganización, etc.—como también, de forma paulatina pero progresiva desde las instituciones del Estado a través de iniciativas de *open government* o Gobierno abierto (Pallares, 2019, p. 85).

En el Gobierno abierto la participación de la ciudadanía rebasa la circunstancia de votar solo para asumir el compromiso de concretar la participación colaborativa con el aprovechamiento de la innovación y las herramientas digitales y tecnológicas, privilegiando el uso de los datos para mejorar el desempeño de las Administraciones públicas. Esto amplia la participación de la ciudadanía en los temas de interés colectivo, lo cual fortalece la vida democrática de modo significativo, al tener estos la oportunidad de participar de manera más directa en la toma de las decisiones públicas que corresponde al ámbito de su localidad

[...] una comprensión más ampliada de la ciudadanía en la democracia, que se considera trascender el voto esporádico en las urnas para fomentar especialmente el vínculo de las decisiones más cercanas a su localidad. Además, la apertura de datos, así como la promoción de la participación, se fomenta con el fin de recuperar la confianza en la política y las instituciones. Las iniciativas del Gobierno abierto sitúan las herramientas digitales como una parte fundamental en el intento de transformar administraciones —de diversos niveles— hacia formas más innovadoras y participativas de democracia (Pallarés, 2019, p. 90).

Desde otra perspectiva,

El potencial de un Gobierno abierto para restaurar la confianza en las instituciones es significativo. Las formas abiertas de trabajar en los negocios (innovación abierta) y la ciencia (la ciencia ciudadana) [...] son antecedentes esperanzadores que apuntan hacia el punto en que la democracia podría dirigirse [...] El Gobierno abierto se basa en la idea de que las instituciones gubernamentales no son tan *eficaces o efectivas* como podrían ser porque trabajan a puertas cerradas; por ello, la gran oportunidad existente es iniciar la transición de un modelo insular a uno en el que el conocimiento y la capacidad de una sociedad conectada en red se aprovechen (Simone, 2017, pp. 32-33).

No menos importante es puntualizar que el Gobierno abierto reúne las características múltiples que lo sitúan como un tipo de arquitectura institucional orientada al mejoramiento de los procesos de cómo gobernar sumando las nuevas aportaciones digitales, el empoderamiento de las personas, prácticas de transparencia y rendición de cuentas, desarrollo de la gobernanza colaborativa, dirección consensuada de la sociedad y gestión de los asuntos públicos. Esto en el contexto de mundo más activo e interactivo que enfatiza la coordinación y aplicación de incentivos, no la verticalidad ni la centralidad de los procesos sociales y productivos

a) los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación; b) a las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, a la demanda mayor y mejores espacios de participación y a la emergencia de los nuevos movimientos sociales; c) a la consolidación de gobiernos relaciones y de la gobernanza (colaborativa y de redes) entendidas como formas de conducción sociopolítica ya no emergente, sino predominantemente de coordinación y gestión de asuntos públicos (Ruvalcaba, 2019, pp. 55-56).

La apertura de los gobiernos caracteriza las nuevas condiciones de vida en los Estado contemporáneos, considerando una diversidad de elementos que se estructuran en áreas que refieren a la vida de las personas al combinar las cuestiones digitales, políticas, relaciones de gobernanza, prácticas de transparencia, el aprovechamiento de los datos libres, la modernización de los Estados desde el enfoque del gobierno electrónico, la gestión de las políticas públicas, la formación de valor público y la dinámica de las redes sociales. Elementos todos que configuran condiciones más complejas de intercambio, comunicación, colaboración y corresponsabilidad con base en los imperativos de la globalidad

Los ciudadanos que apuestan por la apertura del gobierno se han agrupado esencialmente alrededor de los siguientes temas: 1) Transparencia. La exigencia de mayores niveles de transparencia; 2) Cibernética. Representada por *hackers* y movimientos sociales a favor del *software libre*; 3) Datos abiertos. La liberación de datos en formato abierto, y a partir de su reutilización; 4) Gobierno electrónico. La modernización de los Estados y la exigencia de administraciones públicas modernas, digitales y abiertas a la colaboración; 5) Gestión de la política pública. Una administración donde la participación ciudadana exige conocer cada vez más mediante el derecho de acceso a información pública; 6) La globalización. Este fenómeno orilló a empresas, gobierno, organizaciones del tercer sector a funcionar en red y 7) La gobernanza colaborativa. Una corriente que busca potenciar las relaciones público-privadas. Se concibe como un arreglo institucional en el que la creación de valor público se impone respecto a la creación de valor privado (Valenzuela, 2016, pp. 124-125).

De este modo, el Gobierno abierto tiene por premisa filosófica cómo gobernar considerando las fases de conducción, elaboración, implementación, inclusión y corresponsabilidad de políticas públicas para construir, reconstruir y mejorar el mundo de lo público. Se sustenta en la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración, la rendición de cuentas y la innovación digital. Su núcleo básico de categorías se refiere al codiseño de políticas, la coproducción de valor público, la cocreación de políticas, la inteligencia colectiva, redes colaborativas y el diseño de plataformas para interactuar con los ciudadanos.

En la visión del Gobierno abierto se acuña la categoría políticas abiertas y colaborativas las cuales son una forma de sumar, articular y aprovechar las capacidades colectivas de la sociedad civil mediante ejercicios directos de diálogo, intercambios de experiencias y elaboración de propuestas que tienen como punto de ubicación la dinámica de las relaciones trasversales. En este sentido, tienen por radio de acción y aplicación programas

que conciernen a las diversas agencias, oficinas y sistemas de gestión en las áreas de la Administración pública.

Políticas públicas abiertas serían aquellas que surgen bajo [...] el trabajo de colaboración de gobiernos que operan como gobiernos abiertos (transparentes, participativos, colaborativos) y de aparatos administrativos que actúan en consecuencia. Una política pública abierta lo sería por el simple hecho de ser producto de un proceso abierto y de un sector público (aparato administrativo) que actué y opere bajo las premisas del Gobierno abierto (Cruz y Ramírez-Alujas, 2012, p. 4).

La lógica del poder democrático articulada de manera funcional en el Gobierno abierto favorece que su arquitectura institucional diseñe relaciones incluyentes para avanzar en dirección de los procesos abiertos y colaborativos que tienen, a la vez, políticas públicas que se nutren de lo público de la sociedad para mejorar la calidad institucional del Gobierno abierto. En esta línea, las políticas públicas generan la oportunidad para que el gobierno de los ciudadanos se convierta ahora en el gobierno con los ciudadanos, situación que modifica de manera sustancial las relaciones de comunicación y coordinación entre los propios ciudadanos y las autoridades públicas.

El gobierno con los ciudadanos alude a cómo diseñar oportunidades institucionales para que existan puentes abiertos y colaborativos en el quehacer de los temas colectivos. Es un patrón de respuesta pública que se inserta en la visión de la gobernanza colaborativa, lo cual indica que el universo de la vida liberal, democrática y republicana es más activo y organizado, teniendo como punto de referencia el vigor de la colaboración cívica. Con ello se avanza en la vigencia de instituciones que, como el Gobierno abierto, generan las políticas abiertas y colaborativas que son un sistema de interacción e hiperconectividad para aprovechar el trabajo de actores no gubernamentales e interesados en el curso de los problemas y las soluciones públicas.

Las políticas abiertas y colaborativas son una estrategia de mayor interacción que tienen por finalidad la búsqueda de soluciones innovadoras para procesar los problemas públicos con sentido cívico y comunitario. "Es posible mejorar los resultados cívicos de la mayoría de los programas y actividades gubernamentales tomando medidas que permitan remover las barreras que dificultan una ciudadanía activa y que estimulen la capacidad de construir lo colectivo y lo comunitario" (Bourgon, 2010, p. 12).

Con el vigor de la innovación como tendencia se abre el camino que estimula la forma de proponer reglas y procedimientos diferentes para superar los contratiempos relacionados con los problemas públicos. Se trascienden de este modo las rutinas para situarse en el ámbito de la inventiva que tiene por objetivo no ceñirse a soluciones que tocan fondo, es decir, que han llegado al límite de su eficacia. La innovación es fuerza productiva para que la vida social tenga impulsos diferentes a los que provienen de gobiernos que optan más por conservar que por hacer las cosas de manera distinta. Esta situación queda incorporada en el contenido de las políticas públicas para lograr una vida pública más abierta y regida por el imperativo de la colaboración.

Como tendencias a destacar, el nuevo perfil de las políticas estructurado en lo abierto y lo colaborativo es indicativo de la manera en la que los gobiernos viven en el tiempo actual procesos de transformación que los insertan en el siglo xxi. Lo abierto y colaborativo, como atributo de las políticas públicas en el Gobierno abierto, revela cómo la filosofía de hacer entre todos las políticas públicas es otra fase del desarrollo de la democracia, así como otra óptica que se vincula con el reconocimiento de que los gobiernos no son sitios omniscientes, ni tampoco poseedores del conocimiento holístico. Son sistemas abiertos y dinámicos de conocimiento que se amplían y nutren con la aportación de los grupos y organismos de la sociedad civil. Lo abierto y lo colaborativo de las políticas públicas no es una instantánea en el tiempo, es una forma de que el hacer público convierta las políticas en productos institucionales visibles y manifiestos como estrategias de gobierno, dado

que su diseño e implementación es fruto de capacidades y voluntades interactivas que se orientan a la solución de problemas de modo no convencional, es decir, rutinario.

## 5. Tendencias de las políticas

Con base en las ideas precedentes se exponen a continuación las tendencias más conspicuas de las políticas públicas en los Gobiernos abiertos. Para ese fin, se agrupan de la manera siguiente:

- Impulso a las soluciones innovadoras que corresponde a las políticas que desarrollan ejercicios de cocreación para estimular la elaboración de respuestas entre las personas, la sociedad, mercados y el Gobierno. La cocreación implica producir soluciones compartidas y sustentadas en datos, evidencias y argumentos por parte de los grupos ciudadanos y las autoridades públicas. Se convalida así no un estilo de gobernar, sino un patrón de desempeño con más efectividad que motiva a la inteligencia colectiva, integrada por actores gubernamentales y actores no gubernamentales, a fin de intercambiar conocimientos y experiencias de manera sistematizada. La cocreación es un tipo de acción pública que potencia el análisis y las recomendaciones de política pública con la aportación de actores sociales.
- Se concretan oportunidades de participación dialógicas y colaborativas que superan las prácticas fincadas en filtros tradicionales que frenan la energía cívica de la sociedad. Es importante, en este caso, “Reconocer necesidades no identificadas a través de los canales tradicionales. Identificar soluciones innovadoras impulsadas por organizaciones de la sociedad civil. Generar diálogo y colaboración entre autoridades, funcionarios y ciudadanos” (Instituto Nacional de Acceso

a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016, p. 23). En consecuencia, las relaciones de verticalidad no se imponen a la manera de una maquinaria administrativa, ya que tienen por contrapeso a las relaciones horizontales y transversales que se alimentan con la acción organizada y colaborativa de grupos de la sociedad civil que expresan su deseo por intervenir de modo activo en la propuesta, diseño e implementación de las políticas.

- Fortalecimiento del patrón de cogobernar con la participación de asociaciones, centros educativos, confederaciones, colegios de profesionales, cooperativas, clubes, centros de investigación, colonias, comités, consejos, consultorías, organismos privados, organizaciones sociales, organizaciones internacionales, comunitarias y regionales, con el objetivo de enriquecer la agenda de los temas y problemas públicos que reclaman soluciones innovadoras. Esto significa que las tareas de gobierno cumplen actividades y procesos que desembocan a favor de la participación colaborativa.
- Relación entre ciudadanía y autoridades beneficiosa, en la medida en que emprenden juntos actividades para decidir lo que corresponde a la vida pública, ratificando de ese modo la existencia del gobierno con los ciudadanos. Este es un tipo de gobierno que se caracteriza por su naturaleza interactiva, cooperativa y colaborativa que es propia de la vida democrática.
- Formación de redes sociales y digitales que, sin considerar fronteras, tienen interés en participar de manera abierta y directa en los temas públicos. Las redes son formas de participación colaborativa que se integran por públicos diversos que en otros momentos no tuvieron la oportunidad de contribuir a enriquecer la vida pública. Con el uso de las tecnologías tienen a su alcance el medio idóneo para llevar a cabo

ejercicios de conversación, encaminados al logro de propuestas colectivas, con lo cual se evitan enfoques unilaterales que limitan la oportunidad y participación de los actores sociales y cívicos. Lo digital es una avenida de doble sentido, funciona para comunicar e informar a los diversos públicos el estado que guardan los temas de política pública. Al generar imagen y sonido para transmitir como lenguaje, categorías y razonamientos, las redes digitales enriquecen la discusión de los problemas colectivos, además de canalizar hacia la esfera institucional de los gobiernos la suma de propuestas que pueden ser de interés colectivo. Las redes digitales no son tecnología sin ciudadanos. Se han de contextuar en el mundo de los actores, las interacciones, la deliberación y la argumentación que son los atributos de las políticas públicas. La riqueza social de las redes digitales consiste en que las conversaciones son un sistema de aportación pública que da vida al rol cívico de las políticas abiertas y colaborativas.

- Políticas abiertas y colaborativas que se sustentan cada vez más en la gestión del conocimiento, entendido no solo en su fase de producción y sustentación, sino en la etapa que concierne a su aplicación para elaborar soluciones innovadoras con relación a los problemas sociales y comunitarios. Se nutre así la esfera de la gestión pública sobre la base del trabajo multidisciplinario, la cual se orienta a la elaboración y aplicación de las políticas públicas para solucionar los problemas tanto viejos como nuevos.
- A diferencia del conocimiento lineal anclado en moldes rígidos, es factible el conocimiento colectivo como fruto del trabajo que se desarrolla en laboratorios heurísticos. “Los laboratorios son una excusa institucional que siembra las semillas de un nuevo tipo de vínculo entre los Gobiernos, los servicios de interés público y la sociedad” (Ramírez-Alu-

jas, 2016, p. 165). En este caso, el aprendizaje sustentado en la exploración, el tratamiento innovador de los problemas, la valoración del ensayo y error, los procesos de simulación, la búsqueda de alternativas deliberativas y creativas, así como la utilización de conjeturas y refutaciones, son una condición indispensable para que las políticas no sean codificadas solo en la lógica de la administración rutinaria, sino en la importancia de comprender que los problemas públicos no responden a soluciones unidimensionales y que debe enfatizarse su rol multifactorial. Los ejercicios de laboratorio son útiles para ampliar el abanico de soluciones innovadoras que exigen los problemas públicos en la sociedad contemporánea.

- Las políticas abiertas y colaborativas se caracterizan porque generan valor público para mejorar la calidad y aprovechando de manera inteligente los recursos escasos con operaciones y criterios que justifiquen la importancia de los costos razonables en relación con los bienes y servicios públicos que se producen y distribuyen con criterio universal e igualitario. “Por creación de valor público entiendo la acción de gobierno que con respeto al marco legal y con la relación costo-eficacia produce los resultados esperados de beneficio público para los ciudadanos y sus comunidades de vida” (Aguilar, 2006, pp. 51-52). Esto significa que la aportación de personas, grupos y organizaciones caracterizan a las políticas públicas como productos colectivos que se procesan con base en normas constitucionales, jurídicas y programas administrativos. En este caso, el valor público es resultado de las relaciones cognitivas, causales y factuales que exigen trabajo analítico, técnico, cuantitativo y argumentativo por parte de los actores preocupados en el hacer y rehacer de las políticas públicas.

En suma, las políticas públicas abiertas y colaborativas son una senda para lograr que el desarrollo de la sociedad civil sea más incluyente y equitativo, dado que favorecen la participación e intervención de grupos sociales para sumar capacidades y recursos a favor de un sistema de vida que, como la democracia, reconoce que sin la voluntad y decisión de los ciudadanos no es posible que las asimetrías en la vida pública, como la desigualdad, la injusticia, la exclusión y la marginación, sean erradicadas. Las sociedades contemporáneas se estancan y los gobiernos frenan su desarrollo con sustentabilidad en la medida en que la polarización y el conflicto no se diluyen con políticas públicas caracterizadas por su apertura, colaboración y equidad.

## 6. Políticas y Administración pública colaborativa

Una consecuencia importante en la vida de los Gobiernos abiertos e interactivos consiste en que la Administración pública burocrática ha ingresado a procesos de transformación institucional. Los procesos tienen por finalidad dotarla de nuevas capacidades de dirección, coordinación e implementación para mejorar la dirección consensuada de la sociedad. La piedra de toque de los nuevos procesos para mejorar a la Administración pública son las políticas públicas abiertas y colaborativas. Su perfil consiste en que son estrategias teleológicas orientadas a la acción, considerando la importancia de que la sociedad y la ciudadanía sea proactiva y colaborativa en la vida pública. Se necesita, para ese objetivo, revisar las estructuras y procesos de la Administración pública burocrática para valorar las partes que deben mejorarse con la lógica de la innovación, lo cual significa que el mercado, las organizaciones civiles y sociales, así como los agentes productivos, necesitan que las políticas abiertas y colaborativas sean piezas activas en el desempeño de las instituciones administrativas.

Conviene recordar que la esencia pública de la Administración pública se institucionaliza en estructuras burocráticas, dado que se encargan de racionalizar los procesos que de-

sarrolla, así como la obtención de los resultados. La base de apoyo de la Administración pública es la burocracia que sustenta la capacidad del Estado. Es parte vital para situar y entender el quehacer de la propia Administración pública, dado que la propia burocracia se encarga de planificar, organizar y llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos y metas que tiene a su cargo.

La burocracia, ante todo, es un sistema de dirección, coordinación, gestión e implementación que se encarga de diseñar y cumplir los programas administrativos sobre la base de estructuras organizacionales y operativas. También se responsabiliza a la burocracia de utilizar los medios que posibilitan la toma de decisiones, la distribución de los recursos públicos, así como el cumplimiento de los planes y políticas que se han de traducir en el cumplimiento de las metas colectivas. La burocracia, entendida como elemento consustancial de la Administración pública, tiene que distinguirse de los procesos del burocratismo que implican dilaciones, formalismo, improductividad, triangulación y falta de innovación. Sin embargo, en una óptica de racionalidad, eficiencia y dominio de saberes aplicados. La "Administración burocrática significa dominación en virtud del conocimiento. Este es el que le da su carácter racional específico. El conocimiento especializado genera una potente posición de poder" (Weber, 2007, p. 81).

En consecuencia, hay que evitar que las instituciones administrativas pierdan efectividad y reconocimiento en las actividades que desarrollan, dado que provocan desaliento en la sociedad civil, desde el momento en que no cumplen con eficiencia y satisfacción las expectativas de la población. Con el advenimiento de la sociedad de la información y la comunicación, la Administración pública es atravesada con el uso intensivo de las tecnologías, las cuales favorecen que sus áreas de dirección y operación sean motivo de visibilidad y escrutinio por parte de la ciudadanía. Se avanza, de este modo, en la instauración del arquetipo posburocrático, entendido en el plano de la innovación y la calidad de los procesos que se llevan a cabo en las oficinas administrativas públicas. El arquetipo referido es postulado por la nueva gestión pública.

De este modo, con el uso intenso de la tecnología, inician los procesos de mejora para favorecer la adaptación, flexibilidad, descentralización, productividad y el desempeño con eficacia, eliminando las actividades de triangulación que, por su lentitud y costos rutinarios, lastiman la relación de las personas con las áreas de gestión, operación y servicios. La aplicación de la tecnología en el ser burocrático del gobierno tiene por epicentro a la Administración pública, la misma que ingresa al mundo de la gobernanza digital que privilegia los datos y la información para generar el conocimiento relevante no solo para tomar de decisiones, sino, que también permite identificar el estado que guardan las carencias, demandas y problemas colectivos con el uso intensivo y voluminoso de los algoritmos. “Solo los algoritmos pueden analizar la acumulación constante y azarosa de información digitalizada a partir de metadatos, datos que se describen con otros datos” (Sastre y Gordo, 2019, p. 161).

La búsqueda de nuevas repuestas del Gobierno abierto y colaborativo es imperativo, para reducir las relaciones de desigualdad, exclusión y pobreza que afectan, por ejemplo, a América Latina. La calidad de las respuestas a la ciudadanía tiene que efectuarse con mejores herramientas de administración, motivo por el cual los temas de educación, movilidad, salud y seguridad son prioritarios en la Agenda 2030, aprobada por Naciones Unidas en 2015. En la visión de las agendas del desarrollo, la Administración pública colaborativa debe considerar en los objetivos de su rediseño funcional aspectos relevantes como la lógica de la transversalidad, las competencias profesionales, las habilidades digitales, la coordinación ágil, la descentralización de los procesos y los servicios, la gestión interinstitucional, la gestión interorganizacional y privilegiar el lenguaje dialógico, no el lenguaje encrático.

La Administración pública colaborativa tiene por piedra angular, desde su compromiso social y político, los valores de igualdad, inclusión, transparencia, rendición de cuentas y evaluación pública. Motivo por el cual necesita el rediseño de sus capacidades instituciona-

les con sentido óptimo para gestionar crisis, turbulencias y nuevas oportunidades en favor del desarrollo con bienestar y equidad, tomando en cuenta la importancia de la inteligencia colectiva, misma que es integrada por agentes gubernamentales, públicos, privados y sociales

La inteligencia colectiva es una forma de inteligencia que surge a partir de la colaboración de las diversas personas en relación con la toma o resolución de un problema determinado. Es la inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias. El objetivo de la inteligencia colectiva es el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas y grupos para alcanzar determinados objetivos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2020, p. 10).

Por otra parte, la Administración pública colaborativa, al trabajar en tiempo real con volúmenes de datos, debe racionalizarlos con inteligencia para que sean aprovechados en los procesos de las políticas públicas. Mejorar el análisis de los datos, procesarlos, sistematizarlos y orientarlos a la toma de decisiones es fundamental para que las respuestas de gobierno sean más efectivas. Los datos masivos implican capacidad analítica y conocimiento del medioambiente nacional, internacional, federal, estadual y comunitario de las políticas, con el propósito de lograr un efecto multiplicador con su aplicación.

En este caso, la producción masiva y efectiva de los datos es tarea estratégica que debe cumplir la Administración pública colaborativa, ya que son fundamentales para elaborar la radiografía de los problemas colectivos, generando las opciones de política pública que se articulan con el apoyo de los ciudadanos. La gestión de los datos se convierte en punto nodal para generar el conocimiento que necesitan las políticas abiertas y colaborativas. Los datos tienen carácter descriptivo, en eso consiste su utilidad. En el momento en que se analizan, clasifican e interpretan, se transforman en conocimiento estratégico para orientar

tar y encauzar la toma de decisiones, así como los procesos para implementar las políticas públicas. Es importante que la Administración pública colaborativa canalice sus decisiones y acciones con fundamento en el pensamiento estratégico

Se define como pensamiento estratégico en el enfoque que observa la situación actual, pero con una perspectiva de futuro y mapeo de riesgos. En otras palabras, aquel que es apto por anticipar el efecto de las acciones y poseer una visión de largo plazo, creativa, y orientada al logro de objetivos puntuales, a la vez que es capaz de reaccionar ante hechos inesperados con efectividad y responsabilidad (CLAD, 2020, p. 9).

Por tanto, los datos como insumo son factor clave para desentrañar condiciones, procesos, tiempos, costos, tendencias e impactos de los problemas colectivos con las aportaciones del pensamiento estratégico. Su utilidad deriva no solo de su disponibilidad, sino de las relaciones de cooperación que se establecen desde la óptica de la acción pública entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil. Se requiere para este fin que la gestión del conocimiento sea efectiva, dado que alude al conjunto de dispositivos, tecnologías, procesos de información, comunicación, relaciones de cooperación, así como el aprovechamiento de las inteligencia colectiva para producir los datos, y la información, mediante la capacidad analítica que requieren las agencias y los organismos públicos para formular alternativas de respuesta, construir escenarios de riesgo, así como elaborar las rutas anticipadas para racionalizar mejor los procesos de gobernar.

La gestión del conocimiento, que hace referencia a la gestión de actividades de adquisición, producción, procesamiento, almacenamiento, difusión, codificación, aplicación práctica e innovación de los conocimientos que los organismos públicos requieren para realizar sus funciones públicas y que llevan a cabo mediante el empleo de dispositivos y sistemas tecnológicos de información y comunicación (CLAD, 2020, p. 9).

Desde la perspectiva socio-productiva que debe cumplir la Administración pública colaborativa, la gestión pública es el *software* del cual depende la producción de datos masivos para llevar a cabo la tarea de gobernar. Lo relacionado con leyes, reglamentos, regulación y la coproducción de política pública requiere que la gestión pública sea garantía para que su aplicación sea acompañada de datos, información y conocimientos que hagan factible el cumplimiento de la política pública.

El horizonte de la gestión pública es de conjunto y también une las partes críticas que justifican el tratamiento y elección de las respuestas justificadas. De conjunto implica el conocimiento causal de los factores, condiciones, procesos costos y beneficios que involucra a los actores de la política pública para ubicar su lugar en la sociedad, así como las demandas que se formulan a las autoridades. Respecto al conocimiento de las partes implica que lo específico da origen a las políticas públicas como estados deseables orientados a eliminar las restricciones en la vida pública, porque generan desventajas hacia personas y grupos de la sociedad civil. Tanto en el conjunto como en las partes, es necesario que la gestión pública utilice de datos y la información de modo oportuno para decidir sobre las políticas públicas. Se fundamenta así el vínculo entre la Administración pública colaborativa y la gestión pública, motivo por el cual esta debe asumir las ventajas de la innovación en escala creciente.

La innovación en la gestión supone repensar, adaptar y transformar las políticas, los servicios, las arquitecturas institucionales y los planes de formación de los servidores públicos orientándolos al desarrollo de la cultura emprendedora y de innovación en función de las nuevas necesidades de los ciudadanos y buscando la máxima eficacia y eficiencia del sector público (CLAD, 2020, p. 5).

Una senda a destacar por parte de la Administración pública colaborativa es su compromiso con la inteligencia institucional, a fin de generar respuestas efectivas que le permitan procesar con mejores recursos las demandas, las vulnerabilidades sociales y los conflictos políticos.

Este aspecto hace referencia a que la Administración pública posea buenos sistemas de información (contabilidad analítica, datos de gestión, de impacto de servicios y políticas (*big data*, etc.) y capacidad de análisis transversal de todos los datos. Los procesos de smartificación o la inteligencia artificial pueden contribuir de manera decisiva a alcanzar esta inteligencia institucional (Ramió, 2019, p. 41).

No menos importante, la Administración pública colaborativa, al comunicarse con la vida política mediante políticas abiertas desde una visión de la gobernanza, tiene que dar cauce al empoderamiento de la participación ciudadana y, de este modo, desarrollar relaciones de gestión conectadas con los procesos de deliberación pública. "Un nuevo modelo de gobernanza viene de la mano de las dinámicas de empoderamiento social, de la participación ciudadana, del trabajo colaborativo y de la cogestión de servicios. Es decir, un modelo de gobernanza de carácter político, pero también de gestión más participativa y social" (Ramió, 2019, p. 47). Para este fin, es necesario que la Administración pública colaborativa tenga un perfil de *holocracia*.

Todo parece indicar que las organizaciones modernas deberían de apostar por la *holocracia*, un sistema de organización en el que la autoridad y la toma de decisiones se distribuyen de manera horizontal en lugar de ser establecidas por una jerarquía de gestión. La *holocracia* es una nueva forma de administrar una organización, a través de la remoción del poder de una estructura jerárquica, sustituida por un sistema de sustitución de la autoridad (Ramió, 2019, p. 50).

Una de las tendencias de la Administración pública colaborativa lo aportan los sistemas digitales que se desarrollan a lo largo y ancho de la sociedad, los Estados y la economía. Por consiguiente, las tecnologías disruptivas abren un capítulo nuevo para entender y comprender los derroteros de la Administración pública colaborativa, con base en el desarrollo de los procesos de la gobernanza. Destacan, en este sentido, la inteligencia artificial,

la robótica y la aplicación de los algoritmos. La visión de las redes digitales y sociales es uno de los senderos para situar los desarrollos de las sociedades y las economías abiertas. Los patrones de desarrollo dan cauce a la innovación, la gestión de redes, el rol disruptivo de la tecnología, así como a nuevas formas de colaboración, factores todos, que influyen en los rumbos y dirección de la Administración pública colaborativa.

En esta nueva ola tecnológica en el sector público se caracterizaría entre otras, por algunas características disruptivas [...] como la difusión generalizada de *big data*, redes sociales, sistemas autónomos de gestión centrados en la innovación, el rol disruptivo de las tecnologías, emergencia de tipos organizativos holocracias o culturas de trabajo abierto y colaborativo (Criado, 2021, p. 15).

En consecuencia, la aplicación de la inteligencia artificial y los algoritmos responden a decisiones políticas adoptadas en la esfera de la Administración pública colaborativa, a fin de generar nuevas capacidades de respuesta en un mundo que desarrolla las relaciones del poder tecnológico formadas en las estructuras y procesos de la vida contemporánea. “La tecnología es poder. La IA y los algoritmos son representaciones de poder, tal y como otras tecnologías previas. El poder de cualquier tecnología está determinado por el diseño institucional y el de la gobernanza definiendo y llevado a cabo por los actores del sistema político” (Criado, 2021, p. 19). La aplicación de la inteligencia artificial en los gobiernos es un patrón de desempeño que se orienta a mejorar los procesos de gestión pública, atendiendo a los desarrollos de la gobernanza algorítmica.

La IA en el gobierno implica el diseño, construcción, usos y evaluación de algoritmos y técnicas computacionales para mejorar la gestión de las agencias públicas. En esta etapa, los gobiernos de todo el mundo están comenzando a implementar sistemas y técnicas autónomas, basados en la gobernanza algorítmica para transformar la toma de decisiones y los procesos operativos, la prestación de servicios públicos y la interacción con los ciudadanos (Ruvalcaba, 2021, p. 117).

Los algoritmos, por su parte, desempeñan un rol clave en el desarrollo de la inteligencia artificial, al producir datos en escala exponencial. "Los algoritmos tienen como fuente de trabajo datos. Estos se recopilan, almacenan y procesan utilizando sistemas de información [...] que son dispositivos tecnológicos vistos como neutrales o al menos más neutrales que los humanos" (Ruvalcaba, 202, p. 117). Además, y en la línea expuesta, se desarrollan los procesos básicos para entender más a fondo los cambios actuales como la *datafificación*, la *interconectividad digital*, el uso de algoritmos, por cuanto impulsan el diseño e implementación de sistemas hiperconectados para acelerar las transformaciones no solo en la economía de mercado, sino también en lo que concierne al ámbito complejo y diferenciado de la vida contemporánea que tiene como eje la pluralidad y diversidad de la actividad humana en la democracia.

Actualmente la convergencia de la inteligencia artificial, *big data* y el internet de las cosas permite la algoritmización, datafificación e interconectividad de todo ámbito de actividad humana, como el económico, el asistencial o el político [...] la potencialidad de la datificación en un mundo cada vez más *hiperconectado* [...] está generando la emergencia de nuevas propuestas de desarrollo de los sistemas económicos y democráticos (Calvo, 2019, pp. 7 y 13).

La tendencia hacia lo disruptivo por la senda de las nuevas tecnologías se ha convertido en el núcleo que permite ubicar las tareas de las agencias públicas en un marco de transformaciones que impactan de modo estructural a la sociedad y los gobiernos. Esto dan origen a realidades físicas, además de las de carácter virtual, lo cual impulsa nuevos desarrollos tanto en la sociedad, la economía y la vida ciudadana no sobre la base de rutinas o inercias, sino, sobre la base de rupturas ocasionadas por el uso intensivo de las tecnologías novedosas.

Cuando se tome conciencia del desarrollo alcanzado por las nuevas tecnologías y se avizoran sus futuros avances, la expresión que mejor parece descubrir su impacto es su “carácter disruptivo”. De origen inglés, disruptivo es todo aquello que se refiere a un situación, elemento, actividad, comportamiento o decisión que produce una ruptura con una realidad o entorno estable y, en forma inexorable conduce a un proceso físico o virtual (Oszlak, 2020, pp. 34-35).

La fuerza productiva que impulsa la inteligencia artificial, la robótica y otros campos de desarrollo cognitivo es, sin duda, la innovación. Esto implica la búsqueda, exploración y concreción de nuevos procesos que potencien el desempeño de lo público, en la nueva etapa de vida que se caracteriza por la aplicación de sistemas de conocimiento basados en la lógica multidisciplinaria para lograr la innovación exponencial de la gestión institucional, tanto en las políticas como en la producción de los bienes y servicios públicos.

Las innovaciones [que] están produciendo los diferentes campos de la actividad económica y social, a raíz de los avances de la inteligencia artificial, la robótica y otras disciplinas, a menudo nos sorprenden, a veces nos deslumbran [...] la velocidad que caracteriza a estos desarrollos es lo que está llevando a utilizar el “términos exponenciales”, propio de las matemáticas, para calificar la nueva era que está gestando (Oszlak, 2022, p. 35).

La tendencia a digitalizar la Administración pública colaborativa tiene cada vez más procesos acendrados en los cuales destacan la inteligencia artificial y las tecnologías de la información como medios que permiten acentuar los cambios con mayor velocidad y eficacia a favor de la vida productiva. Generando con su utilidad una capacidad de respuesta ágil, adaptativa e innovadora para racionalizar mejor las transformaciones que se gestan y

desarrollan en las facetas diversas de la vida contemporánea, para multiplicar las habilidades y destrezas que demanda la tarea de gobernar.

El desarrollo de la inteligencia artificial y las tecnologías de la información y las comunicaciones son una oportunidad y un reto para las Administraciones públicas. Se debe impulsar la transformación digital de la Administración pública y esta debe ser aprovechada para acelerar los procesos de cambio (Velázquez, 2021, p. 20).

La digitalización de la Administración pública colaborativa es parte de los procesos de transformación que viven en su seno y en su relación con las personas. La naturaleza social no la pierde. Tiene ante sí, ciudadanos reales que ocupan un lugar en el espacio público y por ese motivo lo que concierne a las políticas públicas que se cumplen con el concurso de las instituciones administrativas deben cumplirse, en razón de agendas de compromisos, tiempos, costos, beneficios y, sobre todo, mejorar las condiciones de vida en la sociedad y la economía. Los ciudadanos son el centro de las obligaciones de la Administración pública colaborativa. Lo que corresponde a su nuevo desarrollo digital debe situarse en el plano de los medios de que dispone para cumplir las tareas sociales y productivas a favor de la vida humana.

Es importante destacar que la Administración pública colaborativa, si bien, debe incorporar la digitalización a los procesos y operaciones de la gestión para acreditar su capacidad de innovación y potenciar la calidad del desempeño institucional, no significa su desapego al poder y la política. Al regirse por los valores del Estado de derecho, está sujeta a la rendición de cuentas y forma parte del control democrático del poder. Su vigencia y aplicación responde a la división, colaboración y el control del poder, motivo por el cual, tanto los profesionales de la política como de la propia Administración pública deben cumplir con la justificación y el alcance de la rendición de cuentas.

Ni los políticos ni las burocracias deben aislarse de los procesos de fiscalización que son fundamentales para esclarecer las cuentas de las políticas públicas, tampoco de los cuestionamientos, preguntas o dudas que genera su desempeño en los diversos públicos de la sociedad. La eficacia técnica, sin el control del poder, propicia la falta de responsabilidad de los políticos y cuadros burocráticos ante los ciudadanos y la sociedad. No habría, además, diálogo crítico ni derecho de réplica de la sociedad hacia el poder estatal. En consecuencia, “[...] la rendición de cuentas en política, comprende todas las demandas por rendición de cuentas que se dirigen —hacia los profesionales de la política— hacia los integrantes de lo que técnicamente, sin espíritu polémico podemos describir como “clase política” (Schedler, 2005, p. 30).

Es importante puntualizar que la rendición de cuentas horizontal tiene por ámbito de aplicación los órganos, oficinas, agencias del Estado, a fin de que los servidores públicos cumplan con la obligatoriedad del control democrático del poder.

[...] la rendición horizontal de cuentas, si la tomamos de manera literal, describe una relación entre iguales. Sugiere que el actor que exige cuentas está “a la altura de los ojos de quién rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder equiparables. En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes (Schedler, 2005, pp. 34-35).

Por otra parte, respecto a la participación social, es necesario destacar que juega un rol importante en los procesos democráticos. Alude a otra manera de vigilar y controlar el poder de abajo hacia arriba, con el objetivo de que las autoridades electas por mandato ciudadano y los cuerpos de la burocracia gubernamental respondan a la vida ciudadana para evitar que el ejercicio del poder esté a salvo del monitoreo que permite conocer sobre su desempeño institucional. La participación social tiene movilidad horizontal y responde al propósito de que el poder objeto de control ciudadano, además de efectivo, sea también

oportuno y riguroso. De este modo, los políticos y servidores públicos que tienen en su ámbito de decisión las *policy-markers*, tienen la responsabilidad de rendir cuentas a los públicos de la sociedad, dado que en sus manos descansa la eficacia y responsabilidad de las políticas públicas, así como la dirección política del Gobierno. Los funcionarios deben ser cuestionados e interpelados para que respondan por las tareas que cumplen. Por ende, “la rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios” (Schedler, 2005, p. 34).

Tanto con la rendición de cuentas horizontal como la participación social, son la fórmula efectiva para evitar que los servidores públicos incurran en posiciones distantes de la responsabilidad de gobernar. Se protege de ese modo a los ciudadanos que son el centro de atención por parte del Gobierno y la Administración pública. En consecuencia, y para cumplir los valores y fundamentos de la vida ciudadana,

Las Administraciones públicas ponen en funcionamiento las políticas públicas: sanitarias, educativas, fiscales, medio ambientales, de seguridad ciudadana, económicas, y de seguridad y protección a las libertades. Las políticas públicas pueden o no funcionar. Esto es lo que distingue, en definitiva, a un Estado eficaz y protector de sus ciudadanos de un Estado fallido que no logra mejorar condiciones de vida de los ciudadanos, de todos, no solo de algunos privilegiados (Velázquez, 2021, p. 8).

## 7. Conclusiones

El desarrollo institucional de los Gobiernos suma la capacidad de respuesta que articula el rol de las políticas abiertas y colaborativas. La utilidad que tienen en los cambios de la sociedad civil y en las transformaciones del ejercicio del poder es relevante. Su punto de origen se localiza en que la redistribución del poder da como resultado una nueva interacción entre los ciudadanos y las institucionales gubernamentales, dado que la emergencia de nuevos actores da lugar a relaciones que apuntan por el lado de una participación abierta y colaborativa que desemboca en el abordaje, tratamiento, definición y la solución conjunta de los problemas colectivos.

El paradigma del Gobierno majestuoso, omnisciente y omnicomprensivo no tiene vigencia en un mundo abierto, plural, diverso e interdependiente. El Gobierno contemporáneo se inscribe en las complejidades de la gobernanza colaborativa, la cual acredita que el mundo del poder se rige por relaciones interactivas e interconectadas que estructuran procesos de autonomía, autogestión y autoorganización que se desarrollan en la sociedad. En este caso, la gobernanza colaborativa es un patrón que refiere a cómo ejercer el poder y cómo los Gobiernos optan por la senda de la colaboración, cooperación, cocreación y coproducción de las políticas públicas. En ese patrón se forman las políticas abiertas y colaborativas que resaltan los vínculos de los ciudadanos con el Gobierno en un plano de espacios horizontales que favorecen su incidencia en el desempeño de las instituciones gubernamentales desde la óptica del buen gobierno.

Desde esta perspectiva, es importante destacar el arquetipo de la Administración pública colaborativa como organización, estructura y funcionamiento que se nutre de la legitimidad democrática, dado que su acercamiento y comunicación con los ciudadanos, favorece el vigor de las políticas abiertas y corresponsables con apego a la rendición de cuentas y la participación social. La Administración pública colaborativa es el resultado de cómo las estructuras del Gobierno contemporáneo son ahora más abiertas e interactivas, lo cual

implica que las tareas de la burocracia no se desarrollan en una jaula de hierro, sino, con apego a los valores democráticos que la sitúan en el espacio público, dado que es el hogar de los ciudadanos.

Por tanto, las políticas abiertas y colaborativas ocupan un lugar de primer orden en la Administración pública colaborativa, porque el nexo ciudadanos y Gobierno tiene por contexto el espacio público que ha recobrado vigor ciudadano, y en esa medida, los servidores públicos, además de dominar el saber técnico, tienen que desarrollar las habilidades relacionadas con el diálogo, deliberación, persuasión y argumentación con las diversas organizaciones de la sociedad civil.

En otro ángulo de la vida de los Gobiernos, el advenimiento de la gobernanza digital que alude a otras condiciones del desarrollo que tienen influencia directa tanto en las políticas públicas como en la Administración pública colaborativa. Con el impulso a los procesos de digitalización, las tecnologías disruptivas combinan la inteligencia artificial, la robotización y el uso de algoritmos para aumentar la efectividad en el desempeño de las agencias y organismos gubernamentales. La tendencia a digitalizar a las Administraciones públicas tiene impactos en las políticas públicas, más aún porque es necesario el diseño de sistemas de información que se conviertan en sistemas de conocimiento para mejorar y potenciar la calidad de los procesos y el modo de gobernar.

Lograr que fructifique la inteligencia institucional es imperativo para que los Gobiernos y las Administraciones públicas generen respuestas efectivas en términos de anticipación de procederes, evaluación de los mapas de riesgos y aprovechamiento de oportunidades a favor de la calidad de vida. Se combinan así, los *big data* y el *open government*, la datafacción, los algoritmos y la hiperconectividad digital en una nueva institucionalidad que abre paso a desarrollos colaborativos.

Sin duda, la gestión participativa, colaborativa y social se apoyará en la interconectividad digital y algorítmica, sin perder de vista la importancia de los procesos operativos en los



marcos de la democracia y los análisis prospectivos. No obstante, es imperativo que la digitalización como tendencia, no implica ceñirse de modo irreflexivo al conductismo tecnológico. Es fundamental tomar conciencia de que gobernar y administrar son actividades que aluden a seres humanos que tienen derecho a la alimentación, la educación, el empleo la seguridad, la salud, la movilidad entre otros rubros con base en la igualdad, el bienestar y la equidad.

## 8. Referencias bibliográficas

- Aguilar, F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2019a). La fabricación disociada de la Administración pública en el siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 73, pp. 5-44.
- \_\_\_\_ (2019b). Las implicaciones administrativas de la nueva gobernanza pública. En L. Martínez (coord.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Brugué, Q., Blanco, I., y Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 59, pp. 5-34.
- Bourgon, J. (2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 46, pp. 5-40.
- Calvo, P. (2019). Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la datificación de la esfera pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 74, pp. 5-30.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la gestión pública. Centro de Administración Pública para el Desarrollo.
- Criado, K. (2021). Inteligencia artificial: madurez tecnológica, adopción e innovación en la gestión pública. *Inteligencia artificial y ética de la gestión pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cruz, C., y Ramírez-Alhujas, Á. (2012). *¿Políticas públicas abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del Gobierno abierto*. GIGAPP, Estudios Working Papers.
- Dente, B., y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Editorial Ariel.
- González, F. (2013). *En busca de respuestas. El liderazgo en tiempos de crisis*. Random House Mondadori.
- Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos personales (2016). *Guía de compromisos-I: rutas de participación*. México.

- Lasswell, H. (1951). La orientación hacia las políticas. *El Estudio de las políticas públicas, Antología 1*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 46, pp. 73-102.
- \_\_\_\_\_. (2021). Revisitando la gobernanza en tiempos disruptivos. En D. Álvarez y C. Maldonado (coords.), *Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*. Siglo XXI Editores.
- Mariñez, F. (2017). La innovación pública como base de la gobernanza colaborativa en las políticas públicas. En F. Mariñez (coord.), *Políticas públicas y participación colaborativa*. El Colegio de Jalisco, A. C.
- Mariñez, F., y Valenzuela, R. (2013). *Gobierno abierto. ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuesta para los gobiernos locales*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 21, pp. 7-22.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pallares, D. (2019). Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 73, pp. 81-110.
- Koiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Los libros de la Catarata.
- Ramírez-Alhujas, Á. (2016). Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. En G. Cejudo, M. Dussauge y C. Michel (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Roth, A.-N. (2017). Políticas públicas y gestión pública: convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública. En F. Mariñez (coord.), *Políticas públicas y participación colaborativa*. El Colegio de Jalisco, A. C.

- Ruvalcaba, E. (2021). Inteligencia artificial en los gobiernos locales de México: análisis de percepción de los responsables de las TICS. *Inteligencia artificial y ética en la gestión pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Santizo, C. (2021). La gobernanza: una teoría o un modo de gobierno. En D. Gómez y C. Maldonado (coords.), *Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*. Siglo XXI Editores.
- Sastre, P., y Gordo, J. (2019). El activismo de los datos frente al control algorítmico. Nuevos modelos de gobernanza y viejas asimetrías. *Revista Científica de Información y Comunicación* n.º 16, pp. 157-182.
- Schedler, A. (2005). ¿Qué es rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia* n.º 3. Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Simone, B. (2017). *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Stiglitz, J., y Greenwald, B. (2015). *La creación de la sociedad del aprendizaje*. Ediciones Culturales Paidós.
- Uvalle, R. (2022). El Gobierno abierto en la transformación compleja del mundo contemporáneo. En R. Uvalle y R. Aguilera (coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario*. Tirant lo Blanch.
- Valenzuela, R. (2016). Seguridad inteligente como herramienta para implementar el Gobierno abierto en las ciudades. En J. Criado (ed.), *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Velázquez, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Weber, M. (2007). *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. Alianza Editorial.



# **CAPÍTULO 2**

## **ÉTICA Y DEONTOLOGÍA DEL SERVIDOR PÚBLICO**

Luis Miguel Martínez Anzures



## CAPÍTULO 2

### Ética y deontología del servidor público

#### 1. Introducción

Uno de los problemas que más aqueja la práctica del servicio público es la proliferación del conocimiento de actos de corrupción. Se trata de una problemática seria por las implicaciones y repercusiones que tiene en la vida pública y privada de las personas. De acuerdo con Fukuyama (2016), la corrupción es la utilización del poder público para extraer beneficios individuales. Estos beneficios pueden ir desde regulaciones *ad hoc* de determinadas empresas, asignación dudosa de los recursos públicos o como mecanismo de salvaguarda para evitar sanciones puntuales. Esto genera resultados negativos para la sociedad. Por ejemplo, para el Banco Mundial un billón de dólares se paga cada año en sobornos alrededor del mundo (Rotberg, 2020, p. 15). Otros cálculos consideran que los costos de la corrupción llegan a los 3,6 billones de dólares, lo que equivale al 5 % del producto interno bruto (PIB) mundial (Casar, 2020, p. 69).

Lo anterior trae por consecuencia malos productos y servicios en el mercado, así como una renta sobre los ingresos de los consumidores, quienes deben pagar más caros estos precios de mercado. A lo largo del presente capítulo se exponen algunas ideas alrededor del tema de la ética pública con énfasis en la deontología del servidor público y cómo su fomento se relaciona con el combate de la corrupción. Para poder comprender la magnitud del problema en su complejidad, así como para estar en posibilidad de diseñar soluciones

por medio de políticas públicas o de reformas legales, es necesario una revisión y la labor de una limpieza conceptual.

El primer paso será presentar, así como diferenciación fundamentada, además de útil, la diferencia entre moral y ética. En el discurso común, e incluso en el espacio público se escucha el uso indiscriminado de ambos términos como si se refirieran al mismo fenómeno. En este capítulo se demostrará que hay buenos argumentos para considerarlos diferentes. De esta manera, se estará en la posibilidad de diferenciar tales prácticas diferentes.

*A posteriori*, será necesario realizar una breve exploración del concepto de deontología y la relación que guarda con la ética. A partir de una concepción racionalista de la ética, que busca extraer normas de comportamiento aceptables que puedan ser aceptados internamente, es que se podrá entrar al ámbito específico de la profesión del servicio público. En este sentido, la deontología consiste en la rama de la ética que aborda los deberes que rigen las distintas actividades profesionales (Bentham, 1836). Por tal motivo, se considera que una formación adecuada y completa de los servidores públicos debe contemplar la difusión y socialización de normas de comportamiento adecuadas que sean internalizadas.

Uno de los problemas principales que giran en torno a la corrupción es que gran cantidad de las estrategias que se han propuesto para su erradicación pasan por la reforma de la legislación, en específico a las sanciones administrativas, e incluso, penales. En México se han realizado diversas reformas contra la corrupción y en beneficio de la transparencia y acceso a la información pública en el transcurso de los últimos períodos de gobierno federal. Sin embargo, se puede señalar que sus límites o fracaso se debe a que estos cambios no han ido lo suficientemente lejos en la tarea de racionalizar y eficientar a la burocracia (Flores, 2019). De acuerdo con el enfoque que se sigue aquí, se considera que, aunque esto no es inadecuado por sí mismo, debe ser acompañado por la difusión de una cultura del servicio público basada en normas éticas aceptadas y seguidas por convicción profesional. Aquí la centralidad de la deontología.

La aproximación de este artículo es de carácter teórica. Con la finalidad de justificar los planteamientos se realiza una exploración teórica de los conceptos de deontología, ética y moral, así como una discusión teórica de algunas de las propuestas que se han ofrecido para atender el problema de la corrupción y del déficit de cultura de ética pública e integridad en el servicio público. Con ello se busca ofrecer claridad sobre el contenido de los conceptos centrales de este capítulo. Todos estos conceptos han sido abusados en el discurso común, la academia y en lo político. Por último, en esta misma lógica se aborda el concepto de Estado de derecho.

El objetivo es defender un enfoque más orientado a la sustancia o contenido de las normas en lugar de su vigencia positiva. Con la finalidad de cumplir con el propósito señalado la exposición se encuentra estructurada en tres apartados. Primero, se abordan los fundamentos morales y filosóficos asociados a la deontología. Después, se aborda la manera en la que la ética pública se ha plasmado en la noción del combate a la corrupción. Por último, el capítulo se centra en la importancia del Estado de derecho como instrumento de combate a la corrupción y de profesionalización del servicio público.

## 2. Aproximación conceptual de la deontología

El término deontología se le atribuye al filósofo inglés Jeremy Bentham (1893, p. 28) quien en su obra titulada *Deontología o ciencia de la moralidad* se refería a ella como “rama de la ética ocupada de regular los fundamentos del deber y de las normas morales”. La deontología forma parte de lo que se conoce como ética normativa, esta última es la filosofía que indica qué debería considerarse por bueno y qué es lo que debería calificarse por malo. Etimológicamente la deontología equivale a “tratado o ciencia del deber”, constituido por dos palabras griegas: *deontos*, que es genitivo de *deon*, que significa deber, y *logos*, que se refiere al discurso o tratado. Se entiende por deontología, en una primera aproximación, la teoría de los deberes. A la par, se suele sostener, atendiendo a la función que desempeña

en la sociedad, que la deontología es la encargada de velar de que la ética se aplique por sustentarse en valores y virtudes.

En la historia de la deontología los términos “moral” y “ética” han sido objeto de continuas referencias, hallándose ligados en muchas ocasiones a su misma definición y desarrollo práctico. Al leer la bibliografía sobre el tema, se nota poca claridad en los límites conceptuales entre ambos términos, ya que pareciera que algunos autores los consideran como sinónimos. Hay quienes señalan que la deontología es ética y no les dan un significado más preciso (Martínez, 2000, p. 35). Así, para diversos autores, es la realidad hecha norma y “no puede existir una norma moral que contradiga a la realidad” (López *et al.*, 1987, p. 3). Su origen griego es en ambos casos “costumbre”.

Mosterín (2008) plantea una interesante y, sobre todo, útil distinción entre ambos conceptos. De acuerdo con el filósofo español, mientras la moral se refiere a las costumbres que se practican en una colectividad o grupo humano en un tiempo y lugar específico, la ética trata sobre aquellas normas de comportamiento que se justifican en principios o máximas racionales en el sentido kantiano. Así la moral refiere a las prácticas que históricamente se han presentado, mientras que la ética abordaría aquellas que se consideran deseables normativamente hablando a partir de una justificación racional. En este sentido, la ética influye en cada individuo para hacer lo conveniente y lo no conveniente, se encuentra en cada persona esa decisión de reaccionar de una manera o de otra. En este sentido, el objeto de la ética es lograr que cada persona sea consciente de cada uno de los actos que realiza siempre pensando en el bien común.

En la tradición filosófica, la ética deontológica o éticas del deber surgen de la filosofía kantiana moral. De acuerdo con la interpretación que Cortina (1999, 45) hace de Kant: “Los seres racionales tenemos conciencia de que debemos cumplir deberes, aunque con ello no obtengamos bienestar, sencillamente porque actuar según ellos forma parte de nuestro ideal de humanidad”. Resulta interesante reflexionar que independientemente de que se quiera cumplir o no, el individuo se ve compelido al deber por el ideal de sociedad que

se persigue. Y el filósofo prusiano lo describió en su famoso enunciado: "Que tu norma de conducta pueda llegar a ser universal."

Para Kant, el fundamento de la moralidad o de la ética reside en el puro respeto del deber, siendo esta la intención de la persona en el momento en que realiza actos. No es el simple hecho de realizar actos para cumplir con el deber, sino, que estos deben ser orientados por el puro respeto de dicho deber. Si una persona cumple con su deber, alcanza el nivel legal; pero sí, además, cumple con su deber movido solo por el respeto o sumisión voluntaria a ese deber, entonces alcanza un nivel moral (Gutiérrez, 2009).

En su enfoque racionalista, Kant (1951) pone al imperativo categórico como una fórmula para que una persona pueda encontrar cuál es su deber particular en un caso concreto, ya que en este imperativo categórico sí existe un nivel moral. En este sentido, le da autonomía moral al hombre para actuar por sí mismo basándose en su propia razón y no mediante subordinaciones externas a él. Según su visión, el hombre solo tiene valor moral en el momento en que cumple con su deber por respeto a dicho deber, siendo él mismo, con su razón, quien ha de dictar ese deber. Solo en este tema y sin entrar en controversia conceptual, se puede decir que deontología y ética sí se complementan. "Para configurar el buen ejercicio profesional es aconsejable combinar las referencias éticas con las normas deontológicas y, a la vez, situar las normas deontológicas en el horizonte de las aspiraciones éticas" (Hortal, 2003, p. 191). En otras palabras, para que exista un buen desempeño del profesional, la deontología y la ética debieran estar presentes en su labor.

Es entonces posible hacer una deontología del servidor público por medio de las ideas del cumplimiento estricto del Estado de derecho, aquel que plantea que los servidores pueden hacer aquello que la ley les faculta y que los ciudadanos pueden hacer todo lo que la norma no prohíba, porque un Gobierno no puede ser obligado a hacer algo a lo que la ley no lo compele, ni impedir algo que la ley permite. Como una cuestión de principio esto es lo generalmente aceptado, así como la convicción de cumplir con objetividad, madurez, entrega, responsabilidad, lealtad y compromiso ético el encargo. De igual modo, también

es aprobado que la vocación de servicio esté fundamentada en la actitud y la voluntad, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

## 2.1 Combate a la corrupción

El ejercicio del servicio público está limitado por la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), pero es todavía mucho más que eso. Con base en un esquema analítico que se ha establecido como referente en la materia, Schedler (2011) descompone la rendición de cuentas en sus tres elementos constitutivos básicos: la información y justificación y las sanciones. En concreto, se puede señalar que “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas y futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (Schedler, 2011, p. 86).

Existen hechos, circunstancias y avatares sociales que no pueden curarse con la exigua medicina de la legalidad, pues la aplicación estricta de la ley puede orillar al encono, al daño doloso, a la suma injuria, como ya lo decían los romanos clásicos en su período de esplendor imperial. Con esto no está a discusión la aplicación de la ley. Lo que se encuentra en entredicho son los fines que persiguen los que lucran con la aplicación de la ley. Un aspecto que es importante resaltar de la legislación que rige en México la actuación de los servidores públicos es el desequilibrio en la aplicación de las sanciones. La desproporción se manifiesta en el momento en que la sanción a una acción u omisión no es acorde con el hecho imputado. De acuerdo con dicho ordenamiento, lo que la ley prescribe son sanciones más severas. Ese hecho, lejos de inhibir la actuación inadecuada de los servidores públicos, genera confusión en las personas. Es preferible una ley clara que establezca sanciones proporcionales a la responsabilidad imputable, pues fomentaría su cumplimiento, no lo inhibiría.

Ahora bien, las reformas a la Constitución mexicana en materia de combate a la corrupción que establecieron el Sistema Nacional Anticorrupción pretenden dar un tratamiento sistemático a la lucha contra este fenómeno que aqueja prácticamente a todas las esferas de la actividad social y política de este país (Betanzos, 2017). Esta reforma representa un logro significativo para la vida democrática mexicana, en principio porque es producto de la acción social manifestada de diversas maneras, directas e indirectas, siendo una expresión de inconformidad y hartazgo ante las cotidianas revelaciones de excesos y actos apartados de la legalidad por parte de entes públicos o privados. A la par, la autoridad reconoce la amenaza que este fenómeno constituye para la estabilidad, la seguridad y el progreso del país en el ejercicio público alejado de la legalidad y la connivencia con particulares para beneficio propio.

La corrupción llega a comprender a aquellas instituciones que prometen la cosa pública. Es claro que la corrupción es un fenómeno global, por lo que enfrentarse a ella demanda, tanto en el plano nacional e internacional, el esfuerzo mancomunado y solidario de todos los países y sectores que lo componen. Sin lugar a dudas, todos estos esfuerzos se orientan a fortalecer las instituciones democráticas, evitar distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social y los valores éticos comprenden también el compromiso por una democracia sustentada en la probidad y la eficiencia.

Desafortunadamente el concepto de corrupción ha sufrido un abuso en su uso en el debate público y un tanto en la academia. Así, por ejemplo, Manuel Villoria (2019, pp. 16-17) señala que un problema surge en el momento en que se realizan encuestas sobre percepción de la corrupción y se suman todas las percepciones de las personas cuando, en realidad, no se puede saber qué piensa realmente la gente en el momento en que señalan que la corrupción está ampliamente extendida. Giovanni Sartori (2011, p. 47) refiere a esta práctica nociva como estiramiento conceptual y es muy practicada en las ciencias sociales.

Rothstein y Varraich (2017, p. 45) apuntan respecto al problema que se enfrenta en la academia y en la labor de diseño de políticas públicas en la materia lo siguiente: "encontrar un equilibrio entre la universalidad de la corrupción y su relación con el ambiente dentro del cual existe". De allí que sea válido cuestionar si el concepto de corrupción sea universal. Después de todo, como ha argumentado Fukuyama (2016), hay una distinción entre la corrupción, patrimonialismo y neopatrimonialismo. Bajo esta visión, el patrimonialismo en muchos lugares fue una práctica legítima, lo cual difiere con el concepto de neopatrimonialismo que, utilizando la apariencia de las instituciones democráticas y del Estado de derecho, se usan los recursos públicos como si fueran privados *de facto*.

Una definición amplia o difusa de corrupción no hace distinción entre distintos tipos de prácticas, las cuales, aunque sean reprobables, deban ser tratadas de forma separada. Así por ejemplo habría que distinguir aquellas prácticas que se dan en el sector privado. Villoria (2019, p. 30) define a la corrupción en el sector público como,

[...] cualquier abuso de poder por parte de servidores públicos (políticos o funcionarios) cuando se realiza para beneficio privado extraposicional, sea este directo o indirecto, presente o futuro, con incumplimiento de las normas legales o de las normas éticas que rigen el buen comportamiento de los agentes públicos, en definitiva, cuando con su actuación ponen por delante su interés privado sobre el interés de la comunidad.

Eficacia y eficiencia son las palabras claves, y aunque quizá en la actualidad están rebasadas, exigen de una sociedad civil vigilante, ansiosa de participación en su gestión y, sobre todo, de transparencia y control, ante los siempre acechantes zarpazos de la arbitrariedad, el privilegio y la corrupción. La lucha contra la corrupción tiene dos fases: la preventiva y la punitiva. La primera implica un largo camino que pasa principalmente por la familia y la educación, con la consiguiente interiorización en los niños y jóvenes de valores profilácticos que los inmunicen ante las tentaciones corruptoras; la segunda excede la acción

gubernamental en sentido estricto, en la medida en que la rama judicial pasa a ocupar un papel relevante. Un factor de gran importancia en la lucha contra la corrupción, que sintetiza aspectos propiamente éticos como instrumentales, es el control social que hace que el acto y el individuo corrupto sean rechazados por la sociedad, evitándose así la complacencia y su aceptación inocua por parte de amplios sectores sociales.

De manera especial merece destacarse la iniciativa de poner en práctica códigos de ética en los servidores públicos en función de internalizar valores en su conducta que se manifiesten en actitudes y normas de comportamiento. Es en este universo en el que despliegan su labor, el cual incluye no solo el amplio abanico de las relaciones con el público, sino, también, con los otros empleados y funcionarios, con los bienes bajo su custodia o administración. Esto se desenvuelve dentro de una gama de valores que deben orientar la función pública como lo son, entre otros, la vocación de servicio, la honradez, honestidad, imparcialidad, eficacia, responsabilidad, disposición a la respuesta oportuna, veracidad, pulcritud, el decoro y la información oportuna.

Se destaca de manera especial la pertinencia de la transparencia y la limitación, junto con la reducción al mínimo, de la reserva y el secreto, lo que en ciertas ocasiones se desenvuelve entre el delito y los comportamientos autoritarios. A todo esto, Maritain (1966, p. 163) apunta lo siguiente: "No basta con ser justo para ser buen político, pero la justicia es condición necesaria de toda buena política".

El factor que tiene el diseño del servicio civil en los países es fundamental para explicar el alcance que puede tener la corrupción. Por ejemplo, Dahlstöm y Lapuente (2018) sostienen con una fuerte evidencia empírica la importancia que tiene el separar las carreras administrativa y política. Sin embargo, a diferencia de lo que la interpretación clásica ha realizado de la burocracia weberiana, esta no debe diseñarse de una forma cerrada en el sentido que se termine protegiendo a los funcionarios. Más bien se debe optar por una carrera que esté sujeta a incentivos similares a los que se presentan en el sector privado.

Tucídides (2014) explica los éxitos políticos del gran estadista Pericles en función de su inteligencia e incorruptibilidad. Aristóteles lo llamaba “prudente” por saber deliberar tanto sobre lo que es bueno para sí mismo, como, sobre lo que es bueno para el hombre en general.

Con una presión creciente de la ciudadanía, los estándares de transparencia tienden a volverse cada vez más exigentes. La corrupción en sentido amplio no es una práctica que solo tiene lugar entre los funcionarios públicos y en el ámbito estatal. En los actos corruptos existen dos partes que acuerdan para beneficiarse a expensas de los demás y en contra de la ley. En estos casos es también necesario la figura de un privado o externo que se involucre en el ilícito. La apelación a la sociedad civil tampoco asegura la solución mágica contra la corrupción.

Si bien la inclusión de la ciudadanía es absolutamente necesaria desde el punto de vista de un diseño institucional que privilegie su rol como agente de prevención, no se debe perder de vista que el gobernar y el ser gobernado son roles transitorios y que, por tanto, no se trata de colocar el mal en la función pública y el bien en la sociedad civil. Se trata de generar un sistema de vasos comunicantes que potencie el control y asegure la rendición de cuentas. De hecho, la corrupción no es un problema que pueda comprenderse por la mera atribución de responsabilidad a los funcionarios públicos. Se debe tener en cuenta que tal supuesto es solo metodológico y no supone en modo alguno la justificación de cualquier nivel de corrupción, además, la moral de una comunidad es un conjunto de creencias y prácticas que cohesionan la acción social y le imprimen un sentido.

El problema de la corrupción es complejo, ya que el fenómeno es generalizado, internacionalizado, sofisticado, pluricausal y cultural. Las prácticas corruptas son pluricausuales, de escala internacional, cuentan para su supervivencia y reproducción con un sofisticado apoyo técnico de distintas disciplinas que ponen de relieve su status. En el entendimiento de que la cultura crea valores y agrega complejidad sobre el plexo de los valores sociales

vigentes y pueden ser aceptados acríticamente, retroalimentan el ciclo de las prácticas corruptas y degradan la moral media de una comunidad.

En este sentido, deben resistirse las tentaciones a plantear soluciones fáciles. Como han apuntado acertadamente Banerjee y Duflo (2020, p. 330), “la idea de que lo único que hace falta para acabar con la corrupción es la voluntad para hacerlo ignora un punto clave sobre el origen de la corrupción y nuestra habilidad para controlarla”. Esto es, existen incentivos muy fuertes para que los individuos incurran en esos comportamientos. Además, la internacionalización del fenómeno hace que se trate de un problema que no puede ser resuelto en lo estricto de manera local. Por otro lado, parte del dinero obtenido de las prácticas corruptas goza, por así decirlo, de la protección del secreto bancario que rige en numerosos “paraísos financieros”, lo cual fomenta actos ilícitos del crimen organizado.

De acuerdo con Milanovic (2019, p. 199) se identifican, al menos, tres causas de la corrupción en la globalización: 1) el capitalismo hipercomercializado y globalizado; 2) las cuentas de capital abiertas; y 3) el efecto demostración de la globalización. La primera es una causa ideológica en la que el éxito en la vida se mide en función de la riqueza que se posee. En el caso de la segunda, se facilita la movilidad del dinero de un país a otro, que a su vez permite el lavado de dinero o la evasión de impuestos. El tercero, es pertinente en lo que se ha señalado, pues se trata de una impronta cultural, en la que los ricos de un país desean aspirar al nivel de vida de los ricos de países de renta alta, sirviendo como una condición facilitadora.

Comprender el fenómeno de la corrupción obliga a develar la trama conceptual en la cual confluyen temáticas de corte ético-político, culturas organizacionales del aparato gubernamental, los diversos tiempos de respuesta característicos de la justicia y de los medios de comunicación, el inevitable impacto de las consecuencias no deseadas de la globalización, los intereses de países que medran con actitudes no comprobadas y los inconfesables objetivos de las multinacionales del delito organizado. Con el objeto de evitar

la usual dispersión de esfuerzos que caracteriza el tratamiento de un tema tan complejo, la propuesta en este capítulo considera,

- En una primera etapa, el conocimiento profundo y sistemático del fenómeno en todos sus aspectos;
- La implementación de un plan educativo y de comunicación social responsable de transparentar en primer lugar el fraude y la corrupción y, a mediano plazo, generar las condiciones para modificar las prácticas y disvalores actualmente aceptados; y
- Privilegiar los distintos modos de participación ciudadana, como política conducente al cierre del ciclo de control.

En la actualidad nadie niega que el financiamiento político forma parte del debate sobre corrupción y tiene, precisamente por ello, repercusiones importantes sobre la ética de la función pública. Por una parte, el costo creciente de las campañas electorales provoca que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante y, hoy por hoy no queda claro cuál es su origen ni los topes de las campañas. La corrupción es tan antigua como la humanidad. La historia de las distintas formas políticas, expresivas de culturas disímiles, la han encarado con diferentes respuestas que van desde su tolerancia y fomento hasta su enérgica represión.

Por ejemplo, Brioschi (2010) ha dedicado un libro a la revisión de la corrupción a lo largo de la historia. El autor señala que, “en el transcurso de su existencia, gobernantes, hombres de negocios, poderosos magnates, aprovechados de todo tipo, pero también hombres respetables y aparentemente alejados de cualquier pecado, se han encontrado todos con la sutil y penetrante fragancia de la inmoralidad y la corruptela” (Brioschi, 2010, p. 31).

La discusión sobre la corrupción mediante normas o acciones internacionales fue posible desde la década de 1990. De allí que la percepción de la corrupción quizá no sea la más apropiada. Se pueden presentar dos situaciones, ya sea, que “la capacidad de controlar la

corrupción y castigar a los delincuentes vaya en aumento, más que la corrupción, propiamente dicha. O bien, puede que nuestra sensación de que aumenta en todo el mundo viene determinada por el hecho de que en la actualidad tenemos mucha más información que en el pasado" (Milanovic, 2019, p. 195).

Diversas razones motivaron esa discusión. La fuga de servidores públicos, en ciertos casos, hacia otros países con dinero o bienes que no le pertenecían y cuyas dificultades se presentaron al momento de devolverlo o de emprender acciones legales de los bienes que estaban bajo su poder. Otras razones importantes para este cambio han sido el tratamiento al soborno transnacional y las condiciones económicas de los últimos años. Por una parte, los procesos de desregulación y de modernización del Estado y, por otro, la multiplicación del comercio internacional y de las inversiones extranjeras, ha significado una mayor competencia lo cual ha originado la necesidad de contar con niveles más exigentes de transparencia y de condiciones más objetivas y predecibles en las contrataciones.

Hace poco se ha incorporado al servicio público un instrumento diseñado originalmente dentro de la gestión y control de las empresas privadas, se trata del *compliance* o cumplimiento normativo. En concreto, "es una norma internacional que define los requisitos y proporciona una guía de uso, para establecer, desarrollar, implementar, evaluar, mantener y mejorar un sistema de gestión de cumplimiento efectivo" (Martínez y Ortega, 2021, pp. 121).

Utilizada adecuadamente, se trata del artículo 121. Su atributo más innovador consiste en su apuesta por el enfoque de la integridad. Hasta ahora, los avances más significativos se han presentado en el ámbito financiero, no obstante, un campo ideal para su aplicación es el relacionado con las contrataciones y compras públicas (*Ibid.*, pp. 122-123).

### 3. Estado de derecho (*Rule of Law*)

Ante lo expuesto no queda más que reconocer que todo servidor público tiene o debe desarrollar un conjunto de principios profesionales o laborales que definen lo que debe hacer en relación con el ejercicio de la función pública. Es decir, al conjunto de principios y reglas éticas que regulan y guían un colectivo o actividad profesional, esto se refiere a su “deontología profesional”. Sin embargo, la corrupción es un tema de “cultura”, de la forma en que opera y se conduce, por lo que no puede esperarse que esa “manera de actuar” del servidor público se transforme de un momento a otro ya que se requieren cambios estructurales que llevarían tiempo de maduración y consolidación.

Al respecto, Flores (2019) sostiene que la corrupción debe ser concebida en función de un código de conductas o prácticas compartidas de manera informal. Por tal motivo, la práctica de la corrupción hace sinergia con códigos culturales mediante los cuales las personas interactúan con las instituciones y las autoridades. El objetivo sigue siendo lograr que la norma jurídica recobre la jerarquía perdida, que se ha convertido durante largos períodos en mediatizadora social, en protectora del inmovilismo, para que reasuma su investidura de “punta de lanza” de las aspiraciones comunitarias. Se requiere que transite de simple reguladora de la realidad estática a cimiento de nuevas reglas de convivencia dinámicas y progresistas. Esto solo puede lograrse en el entorno del Estado de derecho.

Existen muchas definiciones de Estado de derecho. En los últimos años se ha presentado un abuso con respecto a su uso, lo cual ha diluido hasta cierto punto su solidez, es el caso de conceptos fundamentales como el de democracia. Para Ferrajoli (2002, p. 187) hay, en principio, dos nociones de Estado de derecho. Una de ellas, etiquetada de débil o formal, entiende al Estado de derecho como “cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos”. Bajo este paraguas se ampara cualquier concepción positiva del derecho, mucho más asociada a lo que en alemán se entiende como *Rechtstaat*.

La otra concepción, más bien fuerte o sustancial, designa “solo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, sujetos a la ley, no solo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos” (Ferrajoli, 2004, p. 66). Está claro que las normas éticas solo pueden estar asociadas al sentido fuerte, mucho más restringido del Estado de derecho. Dicho de otra forma, un combate más efectivo a la corrupción será el producto de un diseño institucional que esté diseñado en sus contenidos para prevenir el abuso del poder.

Esta distinción resulta fundamental para una estrategia de aceptación de una cultura de la integridad y legalidad. Se trata de respetar lo justo desde una perspectiva más profunda, que solo la apariencia del seguimiento de las normas. Como es conocido, muchas veces se aprovecha o simula el cumplimiento de las leyes o procedimientos sin en realidad tener la convicción de atender el objetivo último de la misma, o incluso, peor aún, para su transgresión o abuso. Lo que se busca, en este sentido, es construir un verdadero Estado de derecho, en el sentido fuerte o estricto.

Por ello, las acciones que se han llevado a cabo para profesionalizar a los servidores públicos no han sido adecuadas del todo. La profesionalización del servidor público funciona de manera distinta a una “bolsa de trabajo” o “feria del empleo”. Alude a un concepto mucho más amplio que tiene por base la prestación de servicios públicos al más alto nivel. Dicho motivo, que es loable por sí mismo, ha sido buscado por medios inadecuados lo cual, al final, plantea una incógnita para el servicio público, ya que la profesionalización es uno de los temas aún pendientes en la agenda de gobierno, aunque se haya dado un intento con el servicio civil de carrera instaurado a principios de este siglo. Sobre este punto, basta recordar al administrativista mexicano, José Mora (1963) quien hablaba de la empleomanía para referir a esta práctica ya presente desde el siglo XIX.

La sociedad exige cada día más su derecho de acceso a la educación e información. Sin embargo, sus patrones de idiosincrasia no nacen de ellos mismos, sino, que son influencia-

dos por mecanismos de manipulación comunicativa que ejercen los grupos de dominación económica mediante los medios masivos. Por consiguiente, algo que debe ser privilegiado es el respeto a las bases culturales de la sociedad. Aunado a ello, el adiestramiento de los recursos humanos para la desmitificación de la tecnología de la información globalizante sigue ocurriendo en un recinto cerrado: las universidades. El paso a la generalización de ese adiestramiento será posible en la medida en que la universidad del nuevo milenio rompa los muros de su aislamiento social y pase del aula cerrada y restringida mediante los cupos de acceso, a la universidad virtual en la que el saber se democratice mediante los recursos que aportan las nuevas tecnologías. Así se podría disfrutar de la libertad de acceso a la información cultural como un derecho humano.

En otro orden de ideas, modificar las estructuras sociales también se ha llevado a otros ámbitos. Durante los últimos treinta años, el combate a la inflación se arguye como una forma específica de luchar contra la presencia del Estado en el proceso productivo (postulado fundamental del neoliberalismo ante el vacío de futuro). Al estar restringidos para fabricar monedas y cubrir el déficit, se redujo el gasto público y se estrecharon las prestaciones a los sectores más desprotegidos. Como corolario, la desregulación, la apertura comercial y financiera indiscriminada, llevaron a grados extremos la privatización colectiva de los modelos y los servicios.

El Estado de derecho está limitado por intereses particulares, es un intento por normalizar las exigencias de la sociedad civil. En estas circunstancias, el Estado de derecho ha sido incapaz de oponerse a las medidas que resultan en perjuicio de la colectividad. El mismo Estado no ha tenido capacidad para fiscalizar de forma creíble los montos que han sido convertidos en deuda pública por citar solo un aspecto. Ese hecho, a la postre, cuestiona la actuación pública ya que esta debe velar por el beneficio de la población. Por eso, parece que la humanidad se encuentra en un doble discurso y en una doble moral, las cuales son malas consejeras para la aplicación de la ley.

En algunas naciones se ha desterrado al dilettante en el despacho de los negocios públicos y se ha establecido la profesionalización permanente. Esta es la verdadera función de los controles interno y externo y los ingredientes de transparencia y acceso a la información del Estado moderno. Por esto, es importante lo que se discute hoy en día porque finalmente la asunción de la deontología o ética por parte de los servidores públicos, su profesionalización y el compromiso de ejercer un encargo en función del interés público preserva lo más preciado del hombre: su vida, sus bienes, su integridad, su libertad, bienestar y dignidad, como un haz de cometidos políticos, sin los cuales el Estado no tendría razón de existir.

No obstante, en el momento de establecer las normas que habrán de regir el comportamiento de los funcionarios se debe cuidar de no poner muchas restricciones a los funcionarios ya que esto podría disuadir al talento potencial, que hoy, es más necesario que nunca (Banerjee y Duflo, 2020, p. 334). Se trata de encontrar una moral política que no se encierre en sí misma, que no se amuralle en el santuario de la conciencia individual, que asista a la plaza pública, socialice sus valores y se haga presente en la acción colectiva y que ofrezca una alternativa válida al mundo del capitalismo neoliberal de nuestro tiempo. Así será posible convivir plenamente en democracia con justicia.

Por otro lado, los legisladores y magistrados deben ser capaces de actuar de manera imparcial, deben acudir a los ideales de la justicia. De esta manera lograrán tomar decisiones que permitan la cohesión social y la regeneración del llamado “tejido social”. De acuerdo con Putnam (1994), una variable central para explicar el desarrollo y buen gobierno es la presencia del capital social, ya que la confianza interpersonal y reciprocidad fundamentadas en la confianza es fundamental en el desarrollo de este recurso valioso. Debe haber voluntad política para rescatar el verdadero imperio de la razón jurídica.

Este escrúpulo político ha permitido que los poderes se legitimen, se asuman y obedezcan. Así, el marco legal es también la válvula de escape de las tensiones cotidianas y

supone espacios de tolerancia. Esto se pone en consideración, ya que siempre existen circunstancias en las cuales la flexibilidad y discrecionalidad de los órganos encargados de la impartición de la justicia forman parte del Estado de derecho. Hay que saber cuál es el límite. Es necesario diseñar una nueva geografía moral desde el servicio público.

#### 4. Conclusiones

La corrupción es un fenómeno complejo y multicausal. Hasta ahora una magnitud importante de la literatura académica especializada en la materia, así como la oferta disponible internacionalmente del diseño de políticas públicas se ha concentrado en el factor que tienen las normas como medios para incentivar y erradicar prácticas consideradas corruptas. Sin embargo, a lo largo de este capítulo se ha argumentado por qué es importante complementar o cambiar esta orientación hacia una que ponga el énfasis en la centralidad que tienen los mandatos de carácter ético, en especial, aquellos que se desarrollan dentro de cada profesión, en particular, el del servicio público.

Por tal motivo, se ha profundizado en la deontología del servidor público. Se considera que el servicio público debe ser considerado un honor y un deber ciudadano. No se trata de una fuente de empleos a disposición de los aspirantes u oportunistas. Es fundamental atender las implicaciones de la ontología moral y preguntarse a qué “códigos éticos”, “misiones” y “visiones” de mercado obedece la actuación de la política, así como el alto costo y los gastos suntuarios de quienes detentan el poder.

La autoridad moral debe reflejarse en la relación del Gobierno con los poderes y entre los poderes mismos. En el caso mexicano, las relaciones de la Federación con los Estados de la unión no deben fincarse en una coordinación fiscal obligada, la cual está basada en entregar totalmente los presupuestos, sin contraparte de programas de desarrollo evaluados y cumplidos. Urge detener, a partir de una real comprensión de la deontología, la

corriente automatista y conductualista de la ley, sobre todo, en aquellos países en los que las personas han sido marginadas económica y socialmente. En caso de no atender dicha problemática, el caos podría volverse la norma y no sería enfrentado con la interpretación legaloide de una estructura jurídica formal.

A ello se debe añadir la crítica a la tendencia a calificar de corrupción cualquier práctica que sea considerada negativa o indeseable. Solo en la medida en que se adopte una definición más restringida, pero al mismo tiempo más sólida, se estará en la posibilidad de establecer un diálogo en el que exista un entendimiento común sobre el fenómeno sobre el que se está tratando. Asimismo, será posible comprender mejor las particularidades y complejidades y, en consecuencia, diseñar estrategias mucho más efectivas para su combate. Esto es fundamental debido a la magnitud de la corrupción. Por eso, hoy cobra una dimensión superior el tema que se ocupa en este capítulo, ya que, si no se descifra a tiempo, después será demasiado tarde.

## 5. Referencias bibliográficas

- Banerjee, A., y Duflo, E. (2020). *Buena economía para tiempos difíciles*. Taurus.
- Bentham, J. (1836), *Deontología o ciencia de la moral*. Valencia: Imprenta de J. Ferrer de Orga.
- Betanzos, E. (2017). *Reforma en materia de combate a la corrupción*. Fondo de Cultura Económica.
- Brioschi, C. (2010). *Breve historia de la corrupción. De la Antigüedad a nuestros días*. Taurus.
- Casar, M. (2020). *México: Anatomía de la corrupción*. Usaid y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.
- Cortina, A. (1999). *El quehacer ético. Guía para la educación moral*. Santillana.
- Dahlstöm, C., y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías*. Trotta.
- \_\_\_\_ (2002). Pasado y futuro del Estado de derecho. En M. Carbonell, W. Orozco y R. Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. Siglo XXI Editores y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Flores, F. (2019). *¿Por qué persiste la corrupción en México? ¿Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos?* Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia de la política. Desde la revolución industrial hasta la globalización de la democracia*. Deusto.
- Gutiérrez, R. (2009). *Introducción a la ética*. Esfinge.
- Holmes, L. (2019). *¿Qué es la corrupción?* Grano de Sal.
- Hortal, A. (2003). *Ética general de las profesiones*. Desclée de Brouwer.
- Kant, E. (1951). *Crítica de la razón práctica*. El Ateneo.
- López, N., Ruiz, A., et al. (1987). *Deontología biológica*. Facultad de Ciencias de la Universidad de Navarra.

- Maritain, J. (1966). *Humanismo integral*. Editorial Carlos Lohle.
- Martínez, O. (2000). Un acercamiento hacia la ética y deontología periodísticas. En H. Aznar y E. Villanueva, *Deontología y autorregulación informativa*. Fundación Manuel Buendía y Universidad Iberoamericana.
- Martínez, R., y Ortega, M. (2021). El Compliance como sistema para regular las compras gubernamentales: el caso de México. *Revista de Administración Pública del INAP* 155(2), pp. 177-142.
- Milanovic, B. (2019). *Capitalismo, nada más*. Taurus.
- Mora, J. (1963). Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía. *Obras sueltas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Mosterín, J. (2008). *Lo mejor posible: racionalidad y acción humana*. Alianza Editorial.
- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Editorial Galac.
- Rothstein, B., y Varrach, A. (2017). *Making sense of corruption*. Cambridge University Press.
- Rotberg, R. (2020). *Anticorruption*. The MIT Press.
- Sartori, G. (2011). Malformación de conceptos en política comparada. *Cómo hacer ciencia política*. Taurus.
- Tucídides (2014). *Historia de la guerra del Peloponeso*. Alianza Editorial.
- Schedler, A. (2011). ¿Qué es la rendición de cuentas? En J. Sosa (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Thompson, D. (1999). *La ética política en el ejercicio de los cargos públicos*. Gedisa.
- Villoria, M. (2019). *Combatir la corrupción*: Gedisa Editorial.



## CAPÍTULO 3

# GOBIERNO ABIERTO, APUNTES PARA SU DESARROLLO EN MÉXICO Y ECUADOR

Rafael Martínez Puón



## CAPÍTULO 3

### Gobierno abierto, apuntes para su desarrollo en México y Ecuador

#### 1. Introducción

**S**in lugar a dudas, un tema que ha cobrado en los últimos años un espacio propio en las agendas políticas-administrativas y académica es lo que se conoce por Gobierno abierto. Desde la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2009 hecha por ocho países, entre ellos México, tanto por el crecimiento de la propia Alianza (79 países que la conforman hoy en día, sumado Ecuador en 2018) como por la socialización y difusión del tema, este ha adquirido enorme relevancia. El presente capítulo aborda el concepto del Gobierno abierto desde una perspectiva que lo divide en tres ámbitos: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración o cocreación. Para ello se desarrolla una exposición del sentido de cada uno de estos conceptos para los cuales se proporcionan ejemplos concretos de su operación. Se argumenta que para que el Gobierno abierto pueda tomar un lugar en la Administración pública es necesaria la presencia de todos estos ámbitos, operando de forma conjunta y coherente.

En el caso de la transparencia se presentan los diversos tipos en las que esta se manifiesta: reactiva, activa, focalizada y proactiva. En cuanto a la participación, se presentan cuáles son las características deseables que debe contener: involucrada en el proceso de la política pública, participativa, autogestora, colaboradora y cocreadora de valor público. En el

caso específico de la colaboración y cocreación se sostiene que es un reto por afrontar por parte de las organizaciones públicas y se rige bajo el principio de que el patrimonio del conocimiento y la experiencia no está depositado en los Gobiernos y las Administraciones públicas, sino, también, la sociedad civil y en el sector privado. Un escenario deseable es aquel que establezca que un Gobierno con sentido de la colaboración sea capaz de identificar en ciertas agrupaciones de la sociedad civil a potenciales *socios* que tienen gran conocimiento y experiencia en diversos temas, tanto o más, que el que poseen las autoridades gubernamentales.

Los beneficios de este paradigma son varios. Uno de ellos es que el Gobierno no solo brinda la información, sino, también, que enseña a cómo utilizarla (sentido pedagógico). Por otro lado, se busca que un Gobierno/Administración y ciudadanía hagan un mayor uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para establecer canales más fluidos y más inmediatos que impacten en la toma de decisiones tanto de las instituciones como de las personas mediante la información pública. El propósito, por lo tanto, es explicar aspectos que van desde los conceptos básicos, las fortalezas y limitaciones de implementar esquemas de Gobierno abierto para México y Ecuador, y algunas de las tendencias.

El Gobierno abierto es un tema que, sin duda, ha recobrado interés luego de los últimos sucesos ocurridos desde el año 2000 con el inicio de la pandemia de la covid-19. Asimismo, esta herramienta da paso a la transparencia y rendición de cuentas, acción cada vez más demandada por la ciudadanía en un mundo democrático. Por ello, se realiza una exploración teórica de los fundamentos del Gobierno abierto con el objetivo de revelar los alcances y límites de este modelo político-administrativo. Luego, se recurre al análisis de indicadores, producto de informes como el realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2020) relativa al panorama de las Administraciones públicas en la región. Se busca contrastar lo que señala la teoría con los avances realizados en la práctica.

Por tanto, se efectúa una exploración teórica y conceptual del Gobierno abierto y la transparencia en sus vertientes proactiva y focalizada. A partir de ello se realiza una revisión de datos estadísticos y bibliográficos disponibles sobre confianza en las instituciones y en los Gobiernos y acceso a la información para así analizar el impacto que han tenido estos indicadores en el fomento del Gobierno abierto. Además, se observa la importancia que ha tenido el surgimiento de la pandemia por covid-19 en los casos de México y Ecuador.

## 2. ¿Qué es el Gobierno abierto?

En palabras de Oszlak (2015), el término de Gobierno abierto data de mediados del siglo pasado. El concepto, que no es lo mismo que el término, se produjo a partir del 2009 cuando el presidente Barack Obama, mediante el documento *Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, proporcionó y dio un lugar destacado a esta oferta de cambio que beneficiaría a la democracia y la efectividad de los Gobiernos. Este evento no solo produjo un interés a nivel de los Gobiernos y las Administraciones públicas, sino, también, para la academia. Esto generó todo un movimiento que dio lugar a diversas conceptualizaciones (por cierto, todavía no claras o consensuadas) y teorías, y hasta la posibilidad de discutir sobre un nuevo paradigma en el marco de los estudios de la Administración pública. Una definición de Gobierno abierto se señala en el Plan de Acción 2016-2018 (2016, p. 4) de la Alianza para el Gobierno abierto de la siguiente manera:

Gobierno abierto es entendido como un nuevo modelo de gestión en el que ciudadanos y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos, donde la participación y la transparencia son considerados elementos mínimos que sirven para dar atención a las demandas sociales,

pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y apertura institucional que son capaces de generar valor público.<sup>1</sup>

Sin embargo, otro acercamiento a dicho concepto ofrece el experto en TIC, Andrés Hofmann, quien considera que el Gobierno abierto es un recurso político y de la gestión pública cuyos componentes son la transparencia (proactiva y con datos abiertos), participación, colaboración ciudadana (con carácter vinculante) y rendición de cuentas (en todos los niveles de la política pública y los programas de gobierno) (Hofmann, 2016, p. 1). A esto habría que añadirle otro componente y es el acceso a la información, por ende, Gobierno abierto es,

[...] la capacidad que tienen los Gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía información, en una idea de socialmente útil, con el propósito de que esta la reutilice para la mejora en la toma de decisiones y tiene como variable adicional la participación ciudadana, colaboración y cocreación por parte de la ciudadanía misma (Martínez, 2017, p. 12).

Uno de los atractivos es que el Gobierno abierto es una especie de concepto paraguas o “atrápalo todo”, ya que agrupa a varios temas. Si bien es cierto, la base o el asidero de lo que se identifica por Gobierno abierto es la transparencia, participación ciudadana y la colaboración o cocreación, desde este capítulo se propone que se puede sumar otros asuntos de relevancia como el Gobierno electrónico, la innovación y la profesionalización del servidor público. Estos elementos son importantes no solo para el funcionamiento mismo de las Administraciones, sino, sobre todo, en la modificación de las relaciones entre

1 El valor público tiene tres acepciones: es equivalente a la suma de satisfacciones individuales que conlleva una política gubernamental; es todo lo que un Gobierno debidamente constituido declara ser un objetivo importante que perseguir en el uso de sus facultades; y es un conjunto de propósitos que el Gobierno promueve para ser alcanzados colectivamente para el beneficio individual y que no son alcanzados por los mercados competitivos que funcionan por sí mismos. En esta idea, el Gobierno está autorizado y obligado a hacer frente a un conjunto particular de condiciones en las que los mercados no funcionan bien para maximizar la suma de satisfacciones individuales (Moore, 1998).

el gobierno, la Administración y la ciudadanía. En efecto, la piedra de toque está basada en tres grandes pilares: la transparencia (principalmente proactiva), la participación ciudadana y la colaboración o cocreación. A continuación, dos ejemplos en los que aparecen estos tres componentes:

*En materia de educación:*

- Un padre o madre de familia que tiene el interés de que su hijo vaya a una escuela pública o privada debe preguntarse qué tipo información dispone y qué desea que su hijo aprenda, conocer la clasificación de las escuelas en el sistema de educación nacional (en el caso de México son las pruebas Enlace),<sup>2</sup> el perfil y preparación de los profesores y autoridades escolares, tipo de instalaciones y la presencia y actualización periódica de la información (transparencia proactiva).
- El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (asociación civil) impulsó en 2009, a partir de la información suministrada por la Secretaría de Educación Pública, el portal “Compara tu Escuela” que años más tarde se transformó en “Mejora tu Escuela”. Este portal tenía por intención presentar la información de las escuelas públicas y privadas, de manera que sirviera como un mecanismo de rendición de cuentas. Dicho portal recibió el primer Premio a la Innovación en Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, edición 2012, organizado y convocado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Banco Mundial (participación ciudadana).

---

2 La Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (Enlace) es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados mexicanos.

- En cuanto a su relación con la ciudadanía, la plataforma del IMCO tiene varias opciones que permiten recabar la opinión de la misma sobre el estado de las escuelas y sus diferentes componentes para, con base en ellas, establecer posibles soluciones con las autoridades responsables (colaboración).

*En materia de salud:*

- Mediante la página web hospitales.covid19.cdmx.gob.mx y la App CDMX (Ciudad de México) las personas pueden consultar la disponibilidad de 54 hospitales públicos que atienden a pacientes con síntomas graves de covid-19 en la Zona Metropolitana del Valle de México (transparencia proactiva).
- Por su parte, la ciudadanía hizo uso de esta información, incluso, adaptándola y utilizándola en diferentes medios (aplicaciones informáticas y celulares) para consultar la disponibilidad hospitalaria en caso de emergencia y como un mecanismo de retroalimentación para mejorar la aplicación desarrollada (participación ciudadana).
- ¿Quiénes desarrollaron tal aplicación? Banco Santander y BBVA México, con el soporte de Telcel para que el servicio sea gratuito (colaboración).
- El desarrollo de la aplicación consiste en dos elementos: aplicación móvil (App Covid-19 CDMX) y control de mando.

Como se puede observar en ambos ejemplos, primero la información es la base para que los Gobiernos y gobernantes puedan interactuar (mediante la transparencia proactiva), sin embargo, de no concretarse los otros dos componentes, con dificultad se podría hablar de Gobierno abierto. De allí que los tres elementos estén interactuando en todo momento. A continuación, se analizará cada uno de estos componentes para hacer notar

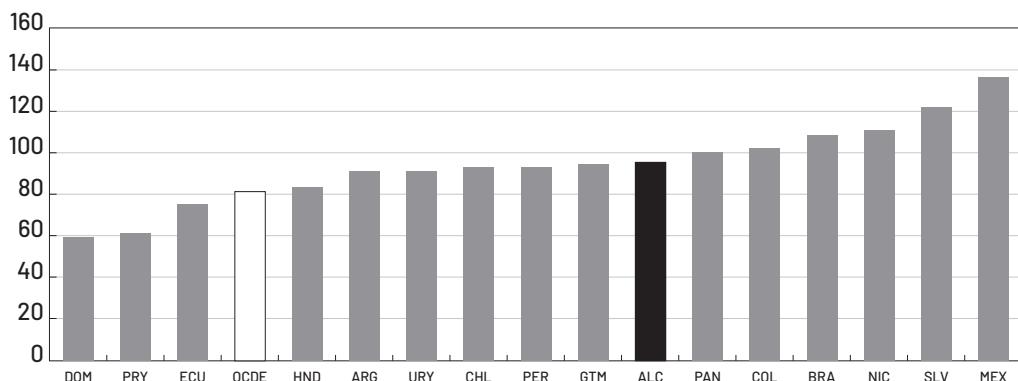
cuáles podrían ser algunas de las limitaciones al momento de implementar escenarios de Gobierno abierto.

### 3. Componentes del Gobierno abierto

#### 3.1. Transparencia

Se parte de la idea central de que la información es el activo más importante de las organizaciones y el puente que une a los Gobiernos con los ciudadanos. Todos los países de América Latina cuentan con una ley e institutos en materia de transparencia y protección de datos que dan cumplimiento a los preceptos legales. En el gráfico 1 se observa la calidad de las leyes respecto al acceso a la información en la región, en la que México ocupa el primer lugar, seguido de El Salvador y Nicaragua.

**GRÁFICO 1. CALIDAD DE LAS LEYES SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2019**



**Nota:** El puntaje compuesto máximo alcanzable es 150 y refleja un sólido marco legal de leyes sobre acceso a la información. La calificación global se compone de 61 indicadores que miden siete dimensiones: derecho al acceso, alcance, procedimientos de solicitud, excepciones y rechazos, apelaciones, sanciones y protección, así como medidas de promoción.

Fuente: OCDE (2020, p. 35).

En todo este desarrollo, el tema de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental han venido adquiriendo distintos perfiles y variadas formas. Interesante resulta ser la clasificación que aporta Hofmann (2012), quien señala que la interacción entre Gobiernos y ciudadanía se da mediante cuatro tipos de transparencia claramente distinguibles: reactiva, activa, focalizada y proactiva. A continuación se explicará brevemente cada una de ellas.

**Transparencia reactiva:** este procedimiento parte de que las personas solicitan información a las instituciones públicas por diferentes canales, optando hacerlo de manera anónima. Las entidades gubernamentales tienen un plazo pre establecido para entregar la información al solicitante, y lo hacen por diferentes medios. Si la entidad gubernamental se rehúsa a entregar la información, argumentando cualquier motivo, el solicitante puede apelar esa decisión recurriendo al órgano garante, en este caso el INAI. Esta institución revisará el caso y emitirá un fallo, que puede ser favorable al solicitante o la institución. Si el órgano garante decide en favor del solicitante, ordenará a la entidad gubernamental que entregue la información a quien la solicitó en tiempo estipulado.

Si persiste la negativa por parte del Gobierno, hay sanciones previstas, de índole administrativa, para castigar a los funcionarios que obstaculizan la entrega de tal información. En casos extremos, el litigio entre solicitante, Gobierno y órgano garante será atendido por el poder Judicial. Se coincide con la apreciación de Hofmann (2012), en que este tipo de transparencia es eficiente en su funcionamiento, aunque quedaría pendiente por conocer, cualitativamente hablando, en qué formatos se entrega esta información y si la entrega se le hace mediante un lenguaje de uso común.

Este tipo de transparencia es conocida por otros autores como transparencia pasiva (Ferreiro, 1999), la cual denota la obligación que tiene el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información. Salvo que, medie razón esta-

blecida de forma legal e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información (seguridad nacional, derecho a terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública, entre otros).

**Transparencia activa:** está relacionada con la obligación que tienen las entidades y dependencias de los tres órdenes de Gobierno de publicar y mantener actualizada esa información. Según Hofmann (2012, s/p), basándose en el Portal de Transparencia de Chile, esta modalidad de transparencia se definiría de la siguiente manera:

Es la obligación que tienen los organismos [...] del Estado de mantener publicada y a disposición permanente de las personas información relevante para que los ciudadanos puedan conocer lo que se está haciendo, participar en los asuntos públicos y controlar cómo se comportan las autoridades. Esta información [...] que debe estar a la vista del público, debe cumplir, además, con ciertos estándares: tiene que incorporarse en forma completa, debe actualizarse al menos una vez al mes y debe desplegarse de un modo que sea fácil de identificar y con un acceso expedito.

Para autores como Ferreiro (1999), la transparencia activa se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que, con la periodicidad que la norma señale, publiquen toda la información necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, entre otras, y debe estructurarse de modo que permita la comparación de un ejercicio con otro.

En el caso de México, este tipo de información se ve reflejada en la Plataforma Nacional de Transparencia, en la que todas las dependencias y entidades de la Administración pública federal deben publicar y mantener actualizada su información. Para ello, la Ley Gene-

ral de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) establece en su capítulo II, artículo 70, las Obligaciones de Transparencia Comunes que deben incorporar todos los sujetos obligados, entre otras, las siguientes:

- Marco normativo aplicable.
- Estructura orgánica completa.
- Facultades de cada área.
- Indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados.
- Directorio de los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente.
- Remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos de base o de confianza.
- Número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa.
- Contrataciones de servicios profesionales por honorarios.
- Información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen.
- Convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos.
- Información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio.
- Condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza.
- Información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto.

- Listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición.
- Información financiera sobre el presupuesto asignado.
- Montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña.
- Informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.
- Resultado de la dictaminación de los estados financieros.
- Información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados.
- Mecanismos de participación ciudadana.
- Programas que ofrecen, incluyendo información sobre población objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos.
- Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos.
- Ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino.

Lo que le corresponde al INAI es evaluar de forma regular a todas las agencias de la Administración pública federal para saber si están cumpliendo de manera adecuada con lo que la ley obliga (en cuanto a datos sobre esta modalidad de transparencia). Para regular este tipo de transparencia se ha publicado una norma mediante la cual se aprueban los

lineamientos del procedimiento de verificación y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia que deben publicar los sujetos obligados del ámbito federal en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.

**Transparencia focalizada:** "Consiste en publicar cuerpos específicos de información, sin que la ciudadanía lo solicite, para satisfacer la demanda de conocimiento que grupos limitados de personas o empresas tienen respecto a temas particulares" (Martínez, 2022, pp. 347-348). Hofmann (2012), basándose en lo planteado por Fung, Graham y Weil (2007), indica que la *Targeted Transparency* posee cinco características centrales:

- *Un propósito de política pública específica.* Por ejemplo, fomentar la competencia mediante la publicación de los precios al consumidor en rubros específicos, como paquetes de telefonía móvil, tasas de interés de servicios financieros o seguros automotrices.
- *Identificación del segmento específico de población que se verá beneficiada.* Siguiendo el ejemplo anterior, se contará con usuarios de telefonía móvil, tarjetas de crédito y automóviles.
- *Precisar el cuerpo de información específica que se hará pública.* De acuerdo con el ejemplo anterior: ¿solo se publicarán las tarifas de telefonía móvil, o también los paquetes de doble, triple o cuádruple play? ¿Se publicará la tasa de interés que cobra cada tarjeta de crédito y débito o también la de otros servicios financieros más sofisticados para grupos más selectos de la población? En cuanto a los seguros automotrices, ¿se incluirán las motos, los taxis, camiones de carga, microbuses y demás variantes?
- *Identificar el canal adecuado para dar a conocer la información.* Más allá de los medios tradicionales (radio, TV, prensa escrita o internet), la información sobre tarifas telefónicas o servicios financieros se pue-

de publicar en las cuentas que los usuarios reciben de forma regular por utilizar esos servicios, como ocurre en México con los estados de cuenta relacionados a la jubilación.

- *Obligatoriedad.* Para que la transparencia focalizada sea, en efecto, una política pública, necesita ser obligatoria y, por tanto, debe venir acompañada de castigos en caso de que no se cumpla con ella.

De acuerdo con Hofmann (2012), la brecha que existe entre este concepto y lo que se publica en los portales de las agencias federales mexicanas es inmensa. Para empezar, las secciones abocadas a Transparencia Focalizada de los portales web de las dependencias y entidades se presentan bajo alguna de las siguientes leyendas.

En este espacio encontrarás información de calidad, oportuna y accesible que puede ser de utilidad en tu vida cotidiana (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2012).

Conscientes de que las políticas de transparencia no deben limitarse únicamente a cumplir las normas que regulan el acceso a la información pública, mediante este espacio, el Gobierno Federal busca brindarte información de utilidad para mejorar tu toma de decisiones en relación con los productos, trámites y servicios gubernamentales (Gobierno de México, 2012).

Lo que las agencias federales han publicado en sus secciones de Transparencia Focalizada cuenta con al menos cinco aspectos centrales, que son los siguientes:

- No cumple con las cinco primeras características mencionadas por Fung, Graham y Weil (2007), detalladas con anterioridad.
- Los cuerpos informativos que aparecen en esa sección no son el resultado de un trabajo *ex profeso* realizado para tal propósito, ya que

se trata de información preexistente colocada en otras páginas del mismo portal.

- La mayoría de la información publicada se refiere a cómo acceder a los trámites que esa agencia ofrece.
- Varias agencias publican información conceptual relacionada con la normatividad que rige a la transparencia y rendición de cuentas, por lo general publicadas en el Diario Oficial de la Federación. También es común encontrar vínculos de acceso a la información (ligas) que remiten a páginas específicas del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT).
- Por último, en muchos casos hay ligas que remiten al portal de Transparencia Presupuestaria: Observatorio del Gasto, portal que marca el primer hito en materia de transparencia presupuestaria en México debido a que aspira a desagregar el presupuesto de la Federación con un enfoque y un lenguaje que busca centrarse en el ciudadano.

**Transparencia proactiva:** está ligada al interés de las dependencias y entidades de poner a disposición de la ciudadanía, sin que medie obligación alguna, información que pudiera resultar de su interés, para que a su vez pueda ser reutilizada de acuerdo con su conveniencia. Según Hofmann (2012), en años recientes han surgido una serie de iniciativas que no han sido documentadas, pero que existen, tanto en algunas agencias de la Administración pública federal como en algunos gobiernos estatales. Se publica información que es solicitada de manera reiterada con el objetivo de disminuir la cantidad de solicitudes y, sobre todo, de racionalizar el trabajo que implica la entrega de la información. Entre otras:

- Se está publicando información bajo el criterio de que si una persona la solicita para uso personal, al entregársela, esta se convierte de conocimiento público, de modo que las demás personas tendrán acceso a esa información sin necesidad de solicitarla.

- Se están dando casos de esfuerzos para racionalizar la gestión de la información gubernamental, automatizar su almacenamiento y hacer más expedita su disponibilidad en el caso de que sea solicitada. La Ley General de Archivos ha contribuido a esto, pese a que la reglamentación es ampliamente desconocida.
- Habría que agregar, por último, que otras herramientas utilizadas de manera cibernética, y que contribuyen a encontrar información pública, son los motores de búsqueda, como el caso del renovado portal [www.gob.mx](http://www.gob.mx).

Estas iniciativas están funcionando de manera esporádica. De acuerdo con Hofmann (2012), son propias de las agencias gubernamentales, pues nadie les obliga a publicar esa información ni a entregársela de manera exclusiva a quien la solicita. Son iniciativas diferentes a las que se proponen desde la transparencia focalizada, pues no cumplen necesariamente con sus preceptos y sus motivaciones, son más bien prácticas, de racionalización del trabajo, sensatez y sentido común. En escenarios de Gobierno abierto es justo que ahí se las enfatice. En el caso de México, a escala nacional, no existe homogeneización de procedimientos para detectar necesidades u obstáculos para la información (Martínez, 2022, p. 350).

Ahora bien, ¿son suficientes estas cuatro modalidades de transparencia? Por lo visto, no. Como se puede observar, hay preponderancia de algunas de ellas sobre las demás. Resulta sobresaliente, por mucho, la representatividad de la transparencia reactiva y de la activa en México y Ecuador, mientras que la transparencia focalizada y proactiva es más esporádica. Estas últimas deberían adquirir un papel más relevante, de modo que no exista la percepción de que las dependencias y entidades están actuando más por obligatoriedad que por una situación deseable, que sería la del interés propio y la convicción. En opinión también de Hofmann (2012), en la práctica, estos cuatro tipos de transparencia se parecen entre sí, al menos en los siguientes aspectos:

- El Gobierno funge como propietario de la información (y del conocimiento que guarda dicha información) y solo la comparte con la sociedad en el momento en que esta la solicita o la ley lo obliga a hacerlo.
- Por lo anterior, la sociedad no tiene acceso cabal, libre y permanente a la información gubernamental.
- En el momento en que el Gobierno hace pública alguna información, esta es específica, por lo que genera un conocimiento socialmente disseminado solo sobre la materia en cuestión.
- La información que publica el Gobierno se presenta en formatos que impiden a la sociedad procesarla por medios digitales. La información debe ser leída por todos y todas.
- Si la ciudadanía quisiera procesar o reutilizar esa información, para fines distintos a los que fue creada en un inicio por el Gobierno, deberá volverla a capturar en formatos digitales específicos, que le permitan: 1) procesar la información de manera diferente a la presentada por el Gobierno; 2) cruzar o combinar un cuerpo de datos con otros; 3) georeferenciar un cuerpo de información, como, por ejemplo, montarla sobre un mapa interactivo; y 4) crear infografías u otras modalidades para visualizar la información.

Por tanto, no se cuenta con suficiente experiencia ni evidencia como para afirmar que los cuatro tipos de transparencias conduzcan hacia algo distinto de lo que ya existe, en tanto que lo que existe no conduce hacia una mayor transparencia del Gobierno. Es aquí que el Gobierno abierto adquiere presencia relevante como componente disruptivo, que si bien contempla entre sus propuestas la transparencia (sobre todo la de carácter proactiva), también incluye tanto la colaboración como la participación ciudadana, teniendo como medio principal el uso de las TIC. Sobre este último, un aspecto a tomar en cuenta será la brecha digital existente en cada país. Por ejemplo,

En México hay 80,6 millones de usuarios de internet, que representan el 70,1 % de la población de seis años o más años (Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía [Inegi], 2019).

En Ecuador existen 15,65 millones de usuarios de internet, lo que representa cerca del 89 % de la población (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC], 2020).

¿Qué sucede con aquellas personas que forman parte de la brecha digital? Y, ¿cómo se podría socializar la información ante el déficit? El reto del Gobierno abierto también es ese. Si bien es cierto que de manera preponderante las tecnologías serían el piso básico para el acceso a la información, se considera que los datos requeridos por cualquier medio tendrían que darse por todo medio existente, de modo que la brecha no tendría que ser un problema.

### 3.2. Participación ciudadana

Desde una perspectiva de Gobierno abierto, lo deseable es que se pueda contar con una ciudadanía, vía participación ciudadana, con las siguientes características:

- Implicada en el rediseño de políticas públicas y servicios públicos, y como evaluadores permanentes, más que crítica *per se*.
- Participativa y no simple espectadora.
- Autogestora, al dejar de ser dependientes de las acciones de los Gobiernos y de las Administraciones.
- Colaboradora en la construcción de una cultura de la prevención y la colaboración.
- Creadora de valor público.

En este espacio, cobra pertinencia la propuesta de Mariñez (2016), quien destaca la necesidad de la existencia de varios saberes cívicos en la ciudadanía: 1) el compromiso cívico,

entendido como la forma en que los ciudadanos, mediante una obligación o promesa, logran impulsar el asociacionismo con la idea central de llevar a cabo el debate y la solución de problemas públicos. Se trata de un punto inicial de la participación ciudadana que asegura que todas las personas hagan uso de sus derechos cívicos, políticos y sociales; 2) la inteligencia cívica, vista como la inteligencia colectiva directa dirigida a enfrentar los desafíos compartidos. Es decir, dirigir las capacidades percibidas, actuales y potenciales de los individuos, grupos y organizaciones sociales para responder de forma inteligente, efectiva y equitativa a los desafíos actuales para el logro del desarrollo de la convivencia democrática; y 3) la contraloría social, entendida como vigilancia cívica, el control social hace de los ciudadanos-actores “controladores” de los gobernantes durante su ejercicio del poder.

En este período, los controles, como el parlamentario, el control de procedimientos, las competencias administrativas y el control de resultados, se complementan con un tipo de participación ciudadana orientada a la fiscalización, la vigilancia y la evaluación por parte de personas u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, incidiendo de forma directa en la esfera pública desde lo formal, por medio de su inclusión en comités de obras, órganos colegiados, entre otros; la participación colaborativa, se espera que esta se cristalice y se convierta en un factor de innovación en la gestión. Es menester la existencia de una política gubernamental que posibilite un mayor acercamiento, por medio del diálogo, entre Gobierno y ciudadanos, dándosele así cabida a la atención y gestión de las demandas, a la negociación y a la interlocución entre ellos y a la colaboración. Esto lleva a pensar en la construcción de una cultura participativa. Al respecto, es interesante lo que describe Shirky (2012, p. 31):

La atomización de la vida social en el siglo XX nos dejó tan apartados de la cultura participativa que, cuando volvió, necesitamos la frase “cultura participativa” para describirla. Antes del siglo XX, no teníamos ninguna fra-

se para describir este tipo de cultura; de hecho, habría sido algo parecido a una tautología. Una parte de la cultura participativa (reuniones locales, acontecimientos y actuaciones), porque ¿de dónde más podía proceder la cultura? El simple acto de crear algo con otros en mente y luego compararlo con ellos representa, como mínimo, un eco de ese viejo modelo de cultura, hoy día con un tinte tecnológico.

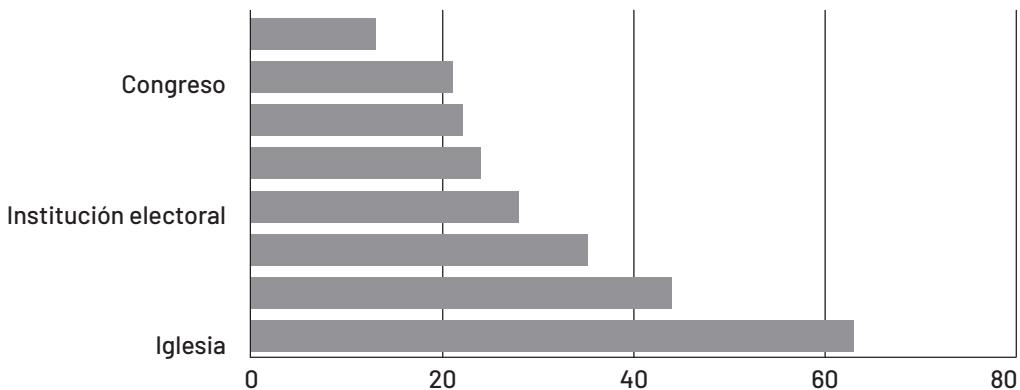
Es importante aclarar que esta tarea de compartir información y conocimiento por parte de los ciudadanos es lo que Shirky (2012) llama el “excedente cognitivo”: no necesariamente toda la información tendría que ser útil. La realidad es que no toda lo es. La información puede ser estrictamente comunitaria (disfrutada por los participantes, pero no muy útil para la sociedad en general), pero también puede ser de utilidad cívica. Es precisamente en esta última en la que se centra este capítulo.

¿Qué es información de utilidad cívica? Toda aquella información que utilizan los ciudadanos que no solo genera un valor individual sino comunitario en la relación de la ciudadanía, con los Gobiernos y las Administraciones. Al respecto, un elemento igual de relevante en el manejo de la información es su administración ética, de modo que sea responsable y con datos útiles y verídicos que generen beneficios de carácter colectivo. No obstante, esta idea, el uso de la información con utilidad cívica, dependerá de la participación ciudadana existente. Es allí que los países de América Latina tienen muchos problemas.

Si bien es cierto que este componente de la participación ciudadana es muy importante para la concreción de ejercicios de Gobierno abierto, no se debe desconocer que los bajos niveles de participación en países como México y el Ecuador se asocian con el nivel de desconfianza hacia los Gobiernos y las Administraciones públicas. Solo el 22 % de confianza en la ciudadanía generan las instituciones gubernamentales. Para poner un ejemplo,

el Latinobarómetro (2018) expone los niveles de confianza que en las instituciones de la siguiente manera:

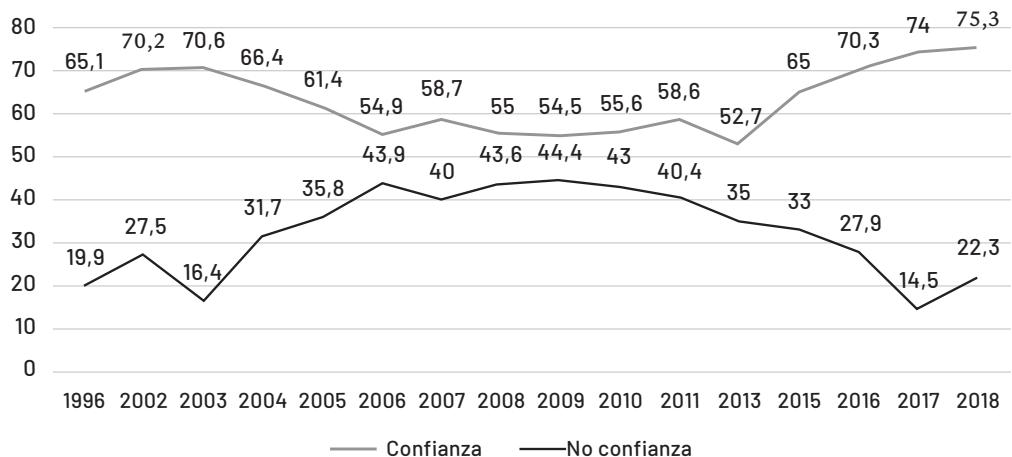
GRÁFICO 2. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA, 2018



Fuente: Latinobarómetro (2018).

En el gráfico 3, aportado por la Fundación Carolina, se observan tres grandes tendencias: la primera, de 2002 a 2006, en la que hay un descenso en la confianza que llega el 54,9. En contrapartida hay un aumento en la desconfianza con el 43,9. *A posteriori*, hay un período de relativo estancamiento entre 2007 y 2016. A partir de 2018 hay una recuperación de la confianza con el 75,3.

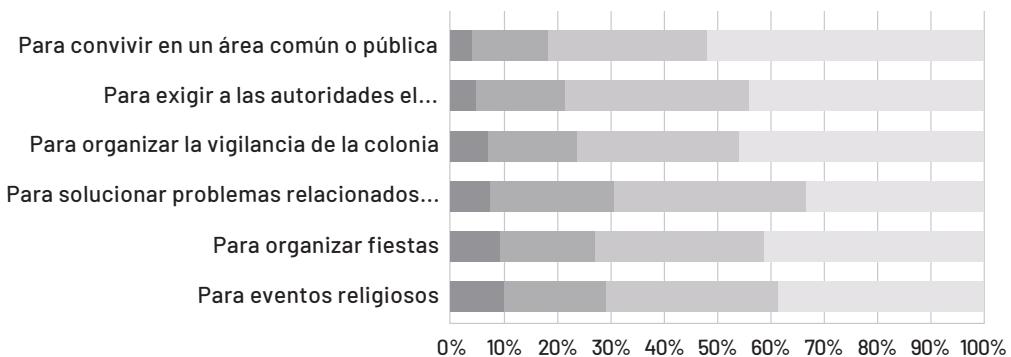
Gráfico 3. CONFIANZA EN EL GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA, 1996-2018



Fuente: de Noriega (2020, p. 10).

Lo anterior significa retos muy importantes para las instituciones político-administrativas, ya sea para que de manera inducida convenzan a la ciudadanía para que participen en el uso de la información o que de manera permanente pongan a disposición del público información útil —por la vía de la transparencia proactiva— en la que también enseñen a cómo utilizarla. Vale aclarar que este solo es un mecanismo para tratar de recuperar la confianza ciudadana, ya que existen otras asignaturas pendientes en las que hay que seguir trabajando. Por ejemplo, en el caso de México se evidencia el bajo porcentaje de participación de la ciudadanía para exigir o solucionar problemas relacionados con la prestación de servicios públicos como lo evidencia el gráfico 4.

**Gráfico 4. POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN FRECUENCIA CON LA QUE SU COMUNIDAD SE REUNE PARA TRATAR ASUNTOS DE INTERÉS COMÚN (PARTICIPACIÓN COMUNITARIA)**



Fuente: Inegi (2020).

En cuanto a la participación de las personas mediante organizaciones de la sociedad civil, también se observa datos interesantes en los dos países. Sobre todo, si se parte de la base de los fundamentos del Gobierno abierto en el sentido de que tiene que haber por condición necesaria la existencia de una plataforma sólida de organizaciones como verdaderos interlocutores con los Gobiernos para que, por un lado, puedan presionar a los Gobiernos para que proporcionen la información debida, y por el otro, puedan hacer ejercicios de colaboración y cocreación.

En el caso de Ecuador, antes de la emisión del Decreto 193 de 2017 que contiene las directrices para el otorgamiento de la personalidad jurídica de las organizaciones sociales, existían 35 569 de estas en el país. Dos años después se registraron 30 815 organizaciones de reciente creación.<sup>3</sup> En fin, hay mucho camino por recorrer en todo el tema de la parti-

3 Véase: Ministerio de Inclusión Económica y Social (2020). Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales, Directorio de Organizaciones Sociales. Ecuador. [https://sociedadcivil.gob.ec/nuevo\\_directorio](https://sociedadcivil.gob.ec/nuevo_directorio)

cipación ciudadana, de no generar avances se considera que el camino hacia ejercicios de Gobierno abierto quedaría trunco. De allí la importancia de buscar de forma permanente fórmulas para su estímulo en México y Ecuador, que son los países que menos organizaciones tienen de acuerdo con la tabla 1.

**TABLA 1. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

País	Número
Chile	234 502
México	36 152
Brasil	200 000
Colombia	135 000
Ecuador	66 384

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile (2016).

### 3.3. Colaboración y cocreación

La colaboración o cocreación es otro reto por afrontar por parte de las organizaciones públicas tanto mexicanas como ecuatorianas. Se rige bajo el principio anterior, esto es, que el patrimonio del conocimiento y de la experiencia no se encuentra depositado en los Gobiernos, sino, también, diseminada en la sociedad. El escenario deseable es aquel que establezca que un Gobierno con sentido de la colaboración es capaz de identificar en ciertas agrupaciones de la sociedad civil a potenciales *socios* que tienen gran conocimiento y experiencia en diversos temas, tanto o más que el que poseen las autoridades gubernamentales.

Estos *socios* son, por ejemplo, los emprendedores o empresarios establecidos, centros de investigación, ONG, o medios de comunicación, entre otros. Un Gobierno con sentido de la colaboración los invita para que contribuyan a generar conocimiento, información,

servicios o negocios que el Gobierno está impedido de realizar porque no tiene las atribuciones para ello o porque no tiene los recursos. Esta *asociación* no consiste necesariamente en contratar a personas u organizaciones, sino en facilitarles insumos para crear nueva información, nuevos servicios y nuevos negocios que el Gobierno no puede o no sabe cómo hacer, pero que le resultan necesarios para mejorar su gestión. En México, por ejemplo, las ONG Fundar, México Evalúa y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), entre otras, hacen investigación que se sustentan en la información gubernamental. Los resultados de sus trabajos son trascendentales para que la sociedad sepa más acerca de lo que está ocurriendo en el país (Hofmann, 2012).

En el espectro de la colaboración hay dos tipos de colaboradores. Los primeros, conocidos como ciudadanos comunes y corrientes con una actitud colaboracionista, que no solo usan información que pueda serles útil y que mejoran su capacidad en la toma de decisiones, sino que optan por compartir también su conocimiento, e incluso su experiencia con más ciudadanos. Una ciudadanía conectada en esta dinámica devendría en transmisores de información y conocimiento para otros ciudadanos. En esta posibilidad de compartir información no necesariamente se tendría que hacer uso de las TIC. Bien se podrían utilizar otros medios para aquel que no tuviera acceso a ellas (desde impresos, volantes, estrados, entre otros).

Entre otros colaboradores se encuentran aquellos que posibilitarían que la información disponible y reutilizable pueda ser usada de manera óptima mediante los programas o aplicaciones informáticas en tabletas y teléfonos. Por tanto, esto implica hablar de empresas especializadas en *software*, grupos de investigación, facultades de universidades, que puedan construir diversas aplicaciones para la ciudadanía y que, desde sus posibilidades informáticas puedan hacer un uso adecuado de la información disponible de los Gobiernos y las Administraciones públicas. Estos colaboradores, en asociación con los Gobiernos y las Administraciones públicas, bien podrían impulsar programas o políticas conjuntas. Los ejemplos que se establecieron en el apartado anterior sobre “¿Qué es el Gobierno abierto?” ilustrarían muy bien la situación antes descrita.

El escenario expuesto conduce a la creación de valor público. Como se anticipó en uno de los apartados previos, este no es un tema sencillo porque, de suyo, es complejo. ¿Cuándo saber si se está creando valor o no, y cómo medirlo? Quizá muchas organizaciones lo estén consiguiendo y no lo saben. Con el uso de información pública, reutilización y generación de conocimiento, puede darse el hecho que las organizaciones públicas, en conjunto con otras de la sociedad civil o ciudadanos, trabajen en estrecha colaboración generando, además, formas creativas para el diseño e implementación de políticas, programas y servicios.

Si los resultados fuesen extraordinarios, quizás se estaría creando valor público. Al respecto, cabe preguntarse si es imprescindible que todo acto de cocreación o colaboración tenga los alcances de generación de valor. No necesariamente tendría que ser así, con que funcionen bien estas asociaciones en las que esté presente la participación ciudadana se estarían dando pasos significativos.

#### 4. ¿Cuáles son los beneficios del Gobierno abierto?

Los beneficios de este paradigma son varios. El primero y muy relevante es poder contar con un Gobierno que no solo brinda información sino también enseña a cómo utilizarla (sentido pedagógico). Es algo a lo cual se tiene que aspirar por ser sustancial en cuanto a generar una empatía y entendimiento entre gobernantes y ciudadanos. De igual manera, lo que se desea es que se cuente con un Gobierno que no solo brinda información, sino que al mismo tiempo rinde cuentas.

En lo que corresponde a la ciudadanía se esperaría que pasara de un papel reactivo a un papel proactivo. Esto es, en interesarse con mayor entusiasmo en saber cómo están operando las estructuras de los Gobiernos y Administraciones en turno. Del mismo modo, la expectativa se centra en contar con una ciudadanía que pase de la simple protesta y *periodicazo* a la construcción de una crítica informada. Difícil la transformación, pero es lo que se esperaría. Por último, se esperaría que un Gobierno, Administración o ciudadanía

hagan un mayor uso de las TIC para establecer canales más fluidos e inmediatos que impacten en la toma de decisiones tanto de las instituciones como de las personas. Todo ello dependerá de la información pública.

## 5. Conclusiones

El Gobierno abierto debe propender al fortalecimiento de la ciudadanía. En efecto, esto denota que todo esfuerzo en materia de Gobierno abierto que no tenga como principio y fin beneficios para la ciudadanía, incluso, a partir de su empoderamiento por la vía de la información, no podrá decirse que ha conseguido su cometido. Los esfuerzos en materia de transparencia no son suficientes. Queda claro que el hecho de proporcionar información, así sea útil, no será suficiente sino se conjuga con la participación ciudadana y los ejercicios de colaboración y cocreación, de allí que se diga y se afirme que el Gobierno abierto es la fase superior de la transparencia.

La transparencia es más amplia en aquellos entornos en los que se fomenta la participación ciudadana, que la capacidad de movilizarse y de organizarse, así como de expresión, es fundamental para ejercer el derecho a la información. Las normas que la promuevan serán fundamentales para este ejercicio. Hay mucho camino por recorrer en este asunto, de no generarse avances el Gobierno abierto quedaría trunco. El Gobierno abierto tiene que ser un mecanismo que fortalezca a la democracia en un escenario plural, incluyente. El Gobierno abierto contribuye al fortalecimiento de las democracias de los países.

El esquema de Gobierno abierto no tiene que agotarse en una relación exclusiva entre Gobierno y sociedad civil, sino que tiene que incluir a la ciudadanía en su conjunto. Esta es una idea no exenta de posibles debates. Independientemente de que exista una clase ilustrada representada por la sociedad civil, llámese ciudadanos organizados en organizaciones, el ciudadano de a pie también tiene que ser beneficiado de lo que la información aporta.

En Ecuador fue fundamental la emisión del Decreto 193 de 2017, gracias al cual se promovió la proliferación de organizaciones de la sociedad civil. Se trata de un paso previo para una garantía robusta de la política de transparencia. En el caso de México, existen antecedentes anteriores a esta fecha, en gran medida producto del proceso de transición democrática en la esfera de la disputa por el poder político. En particular se puede mencionar a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil publicada en 2004, bajo el Gobierno de la primera alternancia partidista.

El surgimiento y difusión de la pandemia por covid-19 presentó una coyuntura que obligó a la modificación de actitudes de los Gobiernos frente a la necesidad de contar con una política de datos abiertos en tiempo real. En este sentido, y de la mano de las nuevas TIC, se pudo conocer el número de contagiados, su ubicación geográfica, así como la disponibilidad hospitalaria. Se trata de un claro ejemplo de cómo se puede crear valor público en problemas concretos de interés público.

## 6. Referencias bibliográficas

- Alianza para el Gobierno Abierto (2016). Capítulo México Alianza para al Gobierno Abierto (2016). *Plan de Acción 2016-2018*.
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Corporación Andina de Fomento.
- Estella de Noriega, A. (2020). Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado. *Documento de Trabajo 34*. Fundación Carolina.
- Ferreiro, A. (1999). Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. Ponencia presentada en la *9th International Anti-Corruption Conference*, 10-15 octubre, Durban, Sudáfrica.
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press.
- Hofmann, A. (2016). Gobierno Abierto: el imperativo de lo posible. Ponencia presentada en el XXII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 8-11 de noviembre, Santiago de Chile, Chile.
- \_\_\_\_ (2012). La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y cómo revitalizarla. Ponencia presentada en el XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 30-octubre al 2-noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.
- Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales [INAI] (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. INAI.
- Martínez, R. (2022). Los retos del Gobierno abierto con respecto a las capacidades institucionales y componentes principales: ¿Hacia dónde tenemos que avanzar? En R. Uvalle y R. Aguilera (coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del Gobierno Abierto: Un enfoque multidisciplinario*. Tirant Lo Blanch Grupo Editorial.
- \_\_\_\_ (2017). *De la Transparencia hacia un Gobierno Abierto*. Tirant Lo Blanch Grupo Editorial.

- Mariñez, F. (2016). Quién dialoga, y quién colabora en el Gobierno abierto. En R. Martínez (ed.), *Gobierno Abierto para la Consolidación Democrática*. Tirant Lo Blanch Grupo Editorial.
- Moore, M. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Editorial Paidós.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE] (2020). *Panorama de las Administraciones públicas América Latina y el Caribe*. OCDE.
- Oszlak, O. (2015). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En I. Luna Plá y J. Bojórquez (coords.), *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*. UNAM e Itaip.
- Shirky, C. (2012). *Excedente cognitivo. Creatividad y generosidad en la era conectada*. Editorial Deusto.

## Páginas web

- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2020). Indicadores de tecnología de la información y comunicación. Recuperado de <https://n9.cl/dh04>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística [Inegi] (2019). Encuesta Nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/>
- \_\_\_\_ (2020). Encuesta Nacional de Cultura Cívica ENCUCI 2020. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>
- Gobierno de México (2012). Transparencia presupuestaria. Recuperado de <https://n9.cl/b2w91>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (2020). Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales, Directorio de Organizaciones Sociales. Recuperado de [https://sociedadcivil.gob.ec/nuevo\\_directorio](https://sociedadcivil.gob.ec/nuevo_directorio)
- Pontificia Universidad Católica de Chile (2016). Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015. Recuperado de <https://n9.cl/qa2fb>
- Secretaría de la Función Pública (2012). Política de Transparencia Focalizada. Recuperado de <https://n9.cl/5r3ks>



## CAPÍTULO 4

# LIDERAZGO EFECTIVO, ESTRATEGIA Y EVALUACIÓN EN TIEMPOS DISRUPTIVOS

David Villanueva Lomelí



## CAPÍTULO 4

### Liderazgo efectivo, estrategia y evaluación en tiempos disruptivos

#### 1. Introducción

**E**l pensamiento estratégico y la evaluación en el sector público requieren de herramientas, sistemas, modelos y uso de tecnología, que, en conjunto o en lo individual, se consideran elementos que favorecen la innovación, la mejora continua, el enfoque a resultados y, por ende, la rendición de cuentas. Sobre todo, en momentos en que la Administración pública se encuentra en un contexto volátil, incierto, complejo y ambiguo. En este orden de ideas, el liderazgo efectivo en el sector público, identificado como liderazgo público efectivo (LPE), se plantea como la capacidad de un tomador de decisiones para activar, motivar e inspirar a las personas a trabajar en sinergia por el bienestar y la igualdad, de manera ética, productiva y sostenible, para producir valor público compartido.

El desarrollo de habilidades, así como el uso de herramientas y prácticas, permiten al líder público efectivo ejercer un liderazgo transformador en el diseño e implementación de políticas en la ejecución de programas institucionales, actualización constante del personal, apuesta por la innovación y entrega de resultados de manera efectiva. Prácticas y herramientas relacionadas con la planeación estratégica, la evaluación de políticas y programas, las auditorías gubernamentales, la Matriz de Indicadores de Resultados, el análisis de factibilidad, la comunicación efectiva, así como el conocimiento sobre los hábitos de

cada uno de los trabajadores de la institución, permiten aplicar y generar ideas innovadoras que traen por consecuencia la implementación de métodos, productos, procesos y servicios que generan resultados con eficiencia, eficacia y calidad.

La capacidad del líder para evaluar los resultados le permite tener información objetiva para la toma de decisiones, saber qué debe mantener y qué debe corregir mediante la evaluación del diseño, organización, ejecución, seguimiento y mejora de los programas y políticas públicas. Por ello, se plantea que la innovación y la efectividad en la gestión pública van de la mano con un liderazgo efectivo, el pensamiento estratégico y procesos evaluativos. Es importante fortalecer estas prácticas y habilidades, así como la rendición de cuentas, contribuir al buen gobierno y generar valor público compartido, objetivos centrales al inicio de todo proyecto de gestión gubernamental.

Este capítulo busca abonar a la articulación y armonización de instrumentos que fortalezcan la gestión pública, la orientación hacia resultados que beneficien a los ciudadanos, incrementen la rendición de cuentas y procuren mejores condiciones para el desarrollo. Para tal fin, se abordará el liderazgo efectivo en el sector público como un punto de partida para elevar las capacidades personales e institucionales del servicio público; los principales elementos de evaluación y de planeación estratégica, de forma que las y los lectores puedan interesarse en su desarrollo y su aplicación en las instituciones en las que laboran, ante la existencia de contextos VUCA (volátiles, inciertos, complejos y ambiguos) en los que se desenvuelve la Administración pública.

Este documento es el resultado de una revisión sobre el liderazgo efectivo a partir de los planteamientos de Villanueva (2017). Se interesa por indagar el marco conceptual del liderazgo público efectivo y sus alcances con énfasis en la tipología de la evaluación. Se parte de la idea de que tal liderazgo toma en cuenta la decisión, inspiración, la ética y el valor público y que, además, existe la preocupación de cómo abordar el tema desde la perspectiva del momento disruptivo. Por ende, este capítulo tiene una aproximación

conceptual descriptiva y aborda los alcances de liderazgo tomando en cuenta los tiempos disruptivos (Oszlak, 2020; Velázquez, 2021). Esta situación se refuerza por el debate que se está llevando a cabo en torno a los posibles escenarios venideros pospandemia (Ramírez y Cruz, 2021).

## 2. Liderazgo efectivo para el sector público

Antes de abordar el tema del LPE es importante responder a la pregunta: ¿quién puede ser un líder? Los primeros estudios que se hicieron sobre liderazgo señalaban que el líder nace con características y habilidades únicas que lo hacían diferente a los demás. Sin embargo, existen otras teorías que proponen que esto no es totalmente cierto, que toda persona puede ser un líder público efectivo (LPE) si se lo propone. Estudios realizados a comienzos del siglo xx intentaron identificar, mediante la teoría de rasgos del líder, una serie de características físicas, psicológicas o cualidades como el nivel de energía, apariencia, agresividad, confianza en sí mismo, inteligencia, responsabilidad, entre otras, con las que el líder nacía y que propiamente le hacían ser un líder. Con base en esta teoría los investigadores clasificaron quienes eran líderes y quienes seguidores (Gómez, 2002).

Para finales de la década de 1940, la teoría del comportamiento mencionaba que los líderes pueden ser catalogados de acuerdo con su tendencia a las tareas y a las relaciones, en lo que hace y cómo lo hace, más que en sus rasgos. Los investigadores trataron de identificar las diferencias entre el comportamiento de los líderes efectivos frente a los no efectivos (Lussier y Achua, 2011).

Luego de la desilusión con los enfoques que habían intentado comprender el liderazgo, los estudiosos se inclinaron por la creencia de que los líderes son el producto de determinadas situaciones. Se realizaron investigaciones bajo la premisa de que el liderazgo está influido por la situación en la que surge el líder y en la que este actúa. Por ejemplo, el

liderazgo de Franklin D. Roosevelt surge en el contexto de la Gran Depresión en Estados Unidos en la década de 1930, mientras que Mao Tse-Tung en China aparece posterior a la Segunda Guerra Mundial (Koontz, Weihrich y Cannice, 2012). Sin embargo, la teoría transformacional señala que, por medio de la interrelación con su equipo de trabajo, los líderes ejercen influencia y conducen a buscar, tanto en lo individual como en lo colectivo, el desarrollo y cambio en beneficio de la colectividad, es decir, de la organización (Mendoza y Ortiz, 2006).

A partir de esta teoría se confronta la tesis de que el líder “nace, no se hace”. Maxwell (2015) lo llama “capacidad de liderazgo” y lo define como el tope que determina el nivel de efectividad de una persona. Para elevar la efectividad en las organizaciones es necesario elevar el tope de la capacidad de liderazgo. Sin embargo, menciona que hay personas a quienes se les dificulta menos asumir el rol de líder, pero que el liderazgo puede adquirirse y desarrollarse. Desde este enfoque es importante conocer los perfiles de cada uno de los colaboradores en el ambiente de trabajo para identificar y desarrollar sus capacidades y habilidades de liderazgo. Homs (2015), en su libro titulado *Liderazgo de masas en la era de las redes sociales*, propone una tipología de los líderes de apoyo, definidos como aquellos que ejercen su liderazgo para favorecer a otro líder. En esta tipología se encuentran los siguientes perfiles:

- *Líder de ejecución.* Este tipo de liderazgo es funcional y operativo. Destacan en la realización de proyectos, en la organización de campañas políticas y sociales de todo tipo.
- *Líder creativo.* Es especialista en la ejecución táctica de la campaña, desarrolla las actividades de comunicación y propaganda de un candidato, un gobernante, o un proyecto o campaña social o política, definiendo las actividades novedosas y de alto significado.
- *Líder intelectual.* Es el estratega que centra su atención en la solidez ideológica de las acciones de gobierno y en las propuestas de campa-

ñas electorales. Es el visionario que plantea de modo integral la estrategia fundamental.

- *Líder de sostenimiento.* Es aquel que ejerce un liderazgo parcial y tiene a su cargo un sector o grupo. Son de bajo perfil, pero determinantes y de alta influencia para el grupo al cual dirigen. Son los héroes cotidianos que resuelven los problemas que surgen día a día en toda organización.
- *Líder de mando.* Es el kamikaze que maneja generalmente el grupo de choque, el incendiario que polemiza y defiende con gran lealtad a su líder y afronta los conflictos de coyuntura.
- *Líder conciliador.* Es el que negocia y resuelve de modo civilizado los conflictos.

Tener el conocimiento del tipo de líder que puede llegar a ser cada uno de los integrantes del equipo de trabajo permite colocarlos en los puestos en los que consigan desarrollar más y mejor sus habilidades y en los que logren destacar. En la gestión pública es indispensable contar con un líder con los conocimientos y herramientas suficientes para generar eficacia, eficiencia y economía en cada una de sus acciones, que tenga la capacidad de establecer comunicación, así como la de evaluar, innovar y guiar a su equipo de trabajo.

A partir del enfoque transformacional, se hace posible la profesionalización del líder mediante la transmisión de la motivación y pasión por el trabajo, así como el desarrollo de habilidades como la comunicación, la perseverancia, la negociación y la toma de decisiones. En la gestión pública se vuelve indispensable evolucionar de ser solo directivos o *managers* a líderes que transformen su ambiente de trabajo, generen resultados e inspiren a sus colaboradores. Es necesario dejar de administrar a las instituciones públicas y empezar a liderarlas. Al respecto, Bennis (2009) señala que existen diferencias entre líderes y gerentes que son enormes y cruciales:

- 
- Los directivos (*managers*) administran, los líderes (*leaders*) innovan.
  - Los directivos son copias, los líderes son originales.
  - Los directivos se centran en los sistemas y estructuras, los líderes se centran en las personas.
  - Los directivos se basan en el control, los líderes se basan en la confianza.
  - Los directivos tienen una visión de corto plazo, los líderes una perspectiva a largo plazo.
  - Los directivos preguntan cómo y cuándo, los líderes preguntan qué y por qué.
  - Los directivos limitan procesos, los líderes originan procesos.
  - Los directivos aceptan el *statu quo*, los líderes cambian el *statu quo*.
  - Los directivos hacen las cosas bien, los líderes hacen las cosas que se deben hacer.

Limitarse solo a administrar reduce la generación de valor para los empleados y los ciudadanos. El líder tiene iniciativa, apoya e influye con honestidad, es efectivo en sus tareas, eficiente en el uso de los recursos públicos y eficaz en la consecución de resultados; posibilita la mejora y el desempeño de las instituciones. Ahora bien, partiendo de las teorías que establecen que el liderazgo no solo es innato, sino que puede desarrollarse como un potencial, se presenta el LPE como una iniciativa que invita a abordar el liderazgo desde y hacia el sector público. Esta propuesta se concibe como la capacidad de un tomador de decisiones para activar a la sociedad a participar, crear equipos de trabajo responsables, comprometidos y motivados, y para evaluar los resultados.

El LPE no solo plantea la oportunidad de generar más y mejores líderes dentro de la Administración pública, sino que logren efectividad en sus labores diarias, siendo eficaces en la consecución de resultados y eficientes en el uso de los recursos. El LPE se debe

entender como la capacidad de una o un tomador de decisiones para activar, motivar e inspirar a las personas a trabajar en sinergia por el bienestar y la igualdad, de manera ética, productiva y sustentable, para producir valor público.

**IMAGEN 1. TIPOS DE LIDERAZGO**



**VISIONARIO**

Dirección clara, establece prioridades, planea, perspectiva panorámica de las situaciones, desarrolla estrategias.



**FACILITADOR**

Comunica, dialoga, construye acuerdos, retroalimenta, estructura tareas y responsabilidades.



**ENERGETIZADOR**

Motiva, impulsa a lograr resultados, transmite su energía, impone ritmos, gestiona la energía propia y la de su alrededor.

Fuente: elaboración propia (2021).

Existen tres facultades que confluyen para darle forma al LPE:

- *La/el líder es un visionario.* Refiere a que el líder debe ser capaz no solo de establecer metas, sino de proporcionar las rutas a seguir para alcanzarlas. Si un líder carece de visión, sus liderados deambularán según sus caprichos, desperdiando recursos valiosos y sin concretar acciones significativas.
- *La/el líder es un facilitador.* La/el líder tiene la capacidad de generar las condiciones idóneas para que el equipo de trabajo pueda desarrollarse personal y profesionalmente, con una comunicación efectiva, la creación de un entorno laboral sano y con espacios de aprendizaje y superación para facilitar el trabajo.
- *La/el líder es un energetizador.* La/el líder sabe administrar la energía de sus liderados, motivándolos en el momento en que es necesario y brindándoles los incentivos para realizar su trabajo con pasión y profesionalismo.

Con el enfoque del LPE dentro de las instituciones públicas se genera valor público, es decir, un sentido de trascendencia de las acciones que permea en la sociedad y procura su bienestar. En el momento en que un programa o política pública transforma las vidas de las personas, quienes la diseñan o participan en ella reciben un aliciente incomparable, que incide en el sentido de autorrealización, en la sensación inigualable que proporciona el impacto positivo en la ciudadanía y su calidad de vida.

El campo de acción del líder comienza con un enfoque en las características de la persona y evoluciona hacia el resto de los elementos que le rodean. El centro, que puede definirse como el primer nivel, empieza con el líder como individuo y se abordan rasgos de la persona para ejercer un determinado tipo de liderazgo. En el segundo nivel se encuentran las personas que tienen un contacto directo con el líder, los liderados, los que eligen

seguir al líder. En el tercer y último nivel, en el que opera el LPE, se busca transformar a la sociedad por medio de la creación de valor público compartido generando mecanismos que perduren en el tiempo y otorgando incentivos que estimulen el involucramiento de los ciudadanos en los temas públicos.

El LPE se enfoca en metodologías, procesos y herramientas hacia el largo plazo, porque su objetivo es la trascendencia de sus acciones. Se enriquece con conocimientos, experiencias y retroalimentación constante, fortaleciendo sus aptitudes y competencias. El LPE favorece el surgimiento de otros líderes públicos efectivos comprometidos con la ética, vocación de servicio, transparencia y rendición de cuentas, así como con la innovación y la mejora continua.

Las prácticas de evaluación son herramientas que permiten al líder público efectivo desarrollar estrategias con una visión que garantiza la permanencia de su trabajo a largo plazo. Por medio de la evaluación se genera información y conocimiento que parte del análisis de los indicadores de metas y resultados de determinado programa o política pública. Este análisis es un elemento catalizador para innovar en la gestión pública y contribuye a que los servidores públicos sean efectivos en las labores que desempeñan.

En el siguiente apartado se presenta la importancia de la evaluación en la gestión pública, así como los tipos de evaluación de políticas públicas, incluyendo la auditoría gubernamental. Esta clasificación le permitirá al líder público efectivo elegir la evaluación que considere más conveniente de acuerdo con el propósito, momento, análisis y metodología que le permita tener el conocimiento necesario para tomar las decisiones correctas o, en su caso, corregir errores.

### 3. La evaluación en la gestión pública

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2002) define a la evaluación como una valoración sistemática y objetiva del diseño, puesta en práctica y resultados de un proyecto, programa o política en curso o concluida con el objetivo de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo, permite incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones. La evaluación es de suma importancia en la gestión pública, se le define como “una investigación sistemática y aplicada encaminada a recolectar información y datos que permita mejorar la toma de decisiones y determinar la continuidad o suspensión de una política, programa o servicio de una autoridad gubernamental” (Preskill y Russ-Eft, 2016, p. 1).

Por tanto, la evaluación en la gestión pública se debe llevar a cabo por medio de diversos principios como la científicidad, participación social, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. La científicidad se refiere a realizar la evaluación de modo formal, de tal manera que arroje información objetiva y referenciada que permita emitir un juicio sobre lo que se quiere evaluar. Este tipo de evaluación puede ejecutarse en prácticas como la evaluación del desempeño, evaluación de políticas públicas y auditorías.

La evaluación del desempeño se enfoca en los resultados de la gestión pública; la evaluación de políticas públicas en el diseño, la implementación, los resultados y el impacto de los programas gubernamentales; mientras que las auditorías, en particular las de desempeño, están encaminadas a conocer la eficacia, eficiencia y economía del uso de los recursos públicos (Villanueva *et al.*, 2016). Las auditorías gubernamentales y la evaluación de políticas públicas se realizan bajo una metodología de investigación científica y emiten juicios valorativos que consideran parámetros evaluativos como normas, metas e indicadores a cumplir.

Asimismo, la evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales son prácticas que comparten dos enfoques generales que rigen una evaluación formal: el enfoque de evidencias y el enfoque de desempeño. El enfoque de desempeño opera con marcos normativos que obligan a contrastar lo logrado con lo deseado; por su parte, en el enfoque de evidencias los juicios se deben emitir en función de información tangible (estados contables, planes de trabajo o entrevistas, entre otros) y no de percepciones (Arter, 2003).

La evaluación de políticas públicas y la auditoría de desempeño son dos pilares fundamentales de la evaluación del desempeño. Esta última es una práctica que valora lo realizado por una organización y se lleva a cabo de una manera constante. En cuanto a la evaluación de políticas públicas se valoran los efectos, resultados, así como la implementación y el diseño de una política o programa público, por lo cual la evaluación está presente en todo el ciclo de vida de una política pública (Rossi, Lipsey y Freeman, 2004). Villanueva *et al.* (2016) presentan una clasificación de la evaluación de políticas públicas en función de cuatro criterios:

- *Quien realiza la evaluación.* Se enfoca en las personas encargadas de llevarla a cabo. Puede clasificarse en interna y externa. La interna es aquella que realiza un grupo de personas pertenecientes a la institución responsable de la política o programa. La externa es aquella que realiza un grupo de personas ajenas a la institución responsable de la política o programa en cuestión.
- *La extensión analítica de la evaluación.* Las evaluaciones pueden clasificarse en macroevaluaciones, mesoevaluaciones y microevaluaciones. La primera tiene por objeto de estudio a las políticas sectoriales de un Gobierno, por ejemplo, la política educativa, laboral, de desarrollo social, vivienda, entre otras. La segunda tiene por objeto de estudio los programas gubernamentales (presupuestarios). La última centra

su atención en las personas, pudiendo ser servidores públicos o población beneficiaria de un programa.

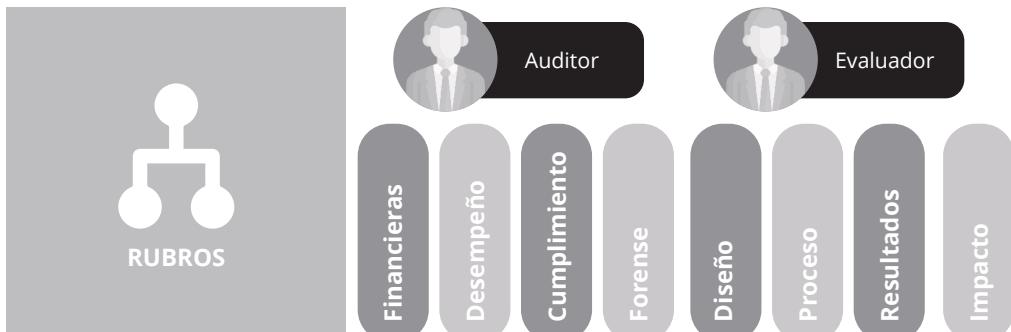
- *La etapa de la política pública que se quiere evaluar.* La evaluación puede clasificarse en evaluación *ex ante*, concomitante y *ex post*. La *ex ante* se enfoca en construir un buen diseño de una política o programa; la concomitante se realiza durante la ejecución de la política o programa, con la finalidad de monitorear si las actividades y entrega de bienes se realizaron en tiempo y forma; y el *ex post* se enfoca en analizar los procesos, resultados e impactos que alcanza y genera una política pública.
- *La metodología con la que se quiere evaluar.* Las evaluaciones pueden ser clasificadas en cuantitativas, cualitativas o mixtas. En las cuantitativas, adscritas al paradigma positivista, los razonamientos que enuncia el evaluador parten de la deducción y el lenguaje numérico. Las evaluaciones cualitativas se circunscriben al paradigma constructivista y los razonamientos que enuncia el evaluador parten de la inducción y el lenguaje verbal y son usadas en evaluaciones de procesos debido a que permiten comprender las actitudes, valores, motivaciones y percepciones de los actores involucrados en la ejecución del programa. Las evaluaciones mixtas combinan aspectos cuantitativos y cualitativos.

De acuerdo con lo planteado, la evaluación de políticas públicas no solo analiza y valora los resultados obtenidos de un programa o política, sino que también puede enfocarse al diseño, la implementación y el impacto de estas. Por lo tanto, nos permite tener un amplio panorama sobre lo que ha funcionado bien o la razón de sus fallas. Para orientar la gestión a resultados, aprender de la experiencia, así como la necesidad de rendir cuentas del uso de los recursos públicos, es indispensable llevar a cabo esta práctica en todo el proceso de la política o programa público.

Por su parte, las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés) menciona que “la auditoría del sector público puede describirse como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos” (ISSAI, 2019, p. 100). Existen diferentes tipos de auditoría las cuales se estructuran básicamente en cuatro criterios (Villanueva *et al.*, 2016):

- *El tipo de personas que auditán.* La auditoría externa es aquella que realiza un grupo de personas ajenas a la organización auditada, suele ser vista como más objetiva e imparcial. La llevan a cabo personas que pertenecen a la misma organización auditada. Se concibe como un proceso de control interno de la propia organización (contraloría interna o áreas de recursos humanos).
- *El propósito de la auditoría.* Este tipo de auditoría se divide en económicas y no económicas. Las primeras tienen por propósito fiscalizar el uso y comprobación de los recursos económicos de una organización. Estas prácticas se perciben como altas en evidencias, pero bajas en juicios valorativos sobre reglas, metas e indicadores. Las auditorías no económicas tienen por propósito identificar, medir y explicar el cumplimiento o no de las organizaciones con respecto a sus metas e indicadores. A diferencia de las auditorías económicas, estas prácticas no se preocupan por presentar gran cantidad de evidencias, sino cuestionar la pertinencia de las reglas, metas e indicadores. Las auditorías no económicas parten del supuesto de que los resultados no están determinados por el buen o mal uso de los recursos, sino, por el buen o mal diseño de las reglas, metas e indicadores. En la imagen que sigue se evidencia las características entre un auditor y un evaluador.

IMAGEN 2. CARACTERÍSTICAS DEL AUDITOR Y EL EVALUADOR



		Auditor				Evaluador			
		Financieras	Desempeño	Cumplimiento	Forense	Diseño	Proceso	Resultados	Impacto
ETAPA	Ex ante	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗
	Concominante	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗
	Ex post	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TIPO DE AUDITOR / EVALUADOR	Interna	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Externa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NIVEL ANALÍTICO	Macro	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓
	Meso	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
	Micro	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓

Fuente: Villanueva et al. (2016).

- *El nivel analítico de la auditoría.* La mayoría de las auditorías se sitúan en un nivel meso, porque tienen por objeto de estudio a las organizaciones públicas o privadas, con excepción de las auditorías forenses, ya que, de acuerdo con el propósito, tendrían un nivel micro de análisis, es decir, al funcionario que será objeto de un proceso más focalizado.
- *El momento de la auditoría.* De manera convencional, una auditoría puede ser vista como una actividad *ex post* porque el buen o mal uso de los recursos, el nivel de cumplimiento de los objetivos o el apego de las acciones a las leyes solo puede conocerse de manera posterior al funcionamiento de la organización pública. No obstante, es factible pensar que las auditorías financieras y de cumplimiento pueden realizarse durante un ejercicio fiscal.

Es importante destacar que dentro de la clasificación sobre el propósito de la auditoría se encuentra la tipología de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, por sus siglas en inglés), en la que se identifican a tres tipos de auditorías: financiera, de desempeño y de cumplimiento (ISSAI, 2019). La primera de ellas se circscribe al campo de una auditoría económica y las otras dos al de las no económicas.

Aunado a esta clasificación hecha por la Intosai, existe otro tipo de auditoría conocida como forense, que se vincula con lo relativo al derecho y la aplicación de la ley. La auditoría forense se orienta a participar y coadyuvar en la investigación de fraudes, es decir, de actos conscientes y voluntarios con los cuales se burlan o eluden las normas legales, o se usurpa lo que por derecho corresponde a otros sujetos, mediante el uso de mecanismos dolosos para obtener una ventaja o beneficio ilícito. Se centra en excepciones, rarezas, irregularidades contables y patrones de conducta poco usuales, no en errores y omisiones (ASF, s/f). En suma, con la información presentada, el líder público efectivo debe contar con los

conocimientos y las herramientas necesarias para llevar a cabo el proceso de evaluación y, de esta manera, impulsar la mejora continua, la innovación, el enfoque a resultados, la rendición de cuentas y el buen gobierno.

#### 4. Liderazgo efectivo y evaluación en el sector público

Un líder público efectivo sabe que una correcta evaluación le permitirá tomar las mejores decisiones sobre el uso de los recursos públicos, así como determinar, de acuerdo con los resultados de una política pública o programa gubernamental, si esta continúa, si se hacen cambios o, de manera definitiva, se elimina.

Para llevar a cabo la evaluación el líder público efectivo puede utilizar herramientas para llevar un seguimiento de las políticas y programas que se han emprendido. Por ejemplo, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) resulta una excelente opción. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2013) la define como una herramienta que facilita el diseño, la organización, seguimiento y evaluación de los programas. La MIR permite al LPE tener un control estratégico y supervisión de los programas y políticas públicas desde su diseño hasta su impacto. El Coneval señala que la MIR consiste en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas en la que, de manera general, se presentan:

- Los objetivos del programa, su alineación y contribución a los objetivos de nivel superior;
- Los bienes y servicios que entrega el programa a sus beneficiarios para cumplir su objetivo, así como las actividades para producirlos;
- Los indicadores que miden el impacto del programa, el logro de los objetivos, la entrega de los bienes y servicios, así como la gestión de las actividades para producir los entregables;

- Los medios para obtener y verificar la información con la que se construyen y calculan los indicadores; y
- Los riesgos y las contingencias que pueden afectar el desempeño del programa y que son ajenos a su gestión.

En la primera columna de la matriz se presenta el resumen narrativo en el que se describen los cuatro niveles de objetivo: fin, propósito, componentes y actividades. En la segunda se muestran los indicadores de dichos objetivos, es decir, se expresan los conceptos relevantes a medir de cada uno de los cuatro niveles de objetivo en forma de indicadores. En la tercera se colocan los medios de verificación, es decir, las fuentes de información a las cuales recurrir para obtener los indicadores. Y en la cuarta, los supuestos por nivel de la matriz que se definen como los condicionantes externos a la ejecución del programa que deben cumplirse para alcanzar los objetivos planeados en el resumen narrativo. Para ello se deben identificar los riesgos ajenos a la gestión del programa que tiene que afrontar para tener éxito (Coneval, 2013).

Por su parte, Franco (2017), en su libro titulado *Diseño de políticas públicas*, sugiere que se consideren seis filtros para determinar cuándo una política tiene posibilidades de ser instrumentada en las circunstancias actuales en un particular entorno, es decir, un análisis de factibilidad:

- *Presupuestal*. Permite conocer si es posible financiar la totalidad de las actividades de la política pública, es decir, los recursos económicos disponibles.
- *Socioeconómica*. Saber si los ingresos económicos y sociales son mayores que los egresos de los costos económicos y sociales de la propuesta. Evaluar costos y beneficios.
- *Legal*. Verificar que esté alineada con los objetivos en el plan nacional y estatal y que cumpla con las normas y reglamentos establecidos en el sector en el que se planea implementar.

- 
- *Política.* Identificar los posibles opositores a la propuesta y que tengan los recursos para una reacción activa en contra. Posibles actores, grupos y organizaciones a favor y en contra de la propuesta.
  - *Ambiental.* Detectar los riesgos o problemas ambientales y actores afectados que permitan subsanar daños y negociar con los distintos actores o dependencias participantes.
  - *Administrativa.* Identificar si se cuenta con los recursos humanos, infraestructura física, equipo tecnológico, entre otros, para llevar a cabo la propuesta.

Tomar en cuenta estos filtros permitirá al líder público efectivo tener una visión anticipada de los diferentes escenarios a los que se puede enfrentar para brindar una solución a los posibles obstáculos en la consecución de la política o programa. Con este análisis el líder podrá determinar los grados de factibilidad, ya sea alta, media o baja (Franco, 2017). La clasificación de los hábitos es una herramienta del líder público efectivo que le permite evaluar o tener un diagnóstico sobre los hábitos que identifican a sus colaboradores, que producen bienestar o perjuicio a la organización o institución como un primer paso para la generación del cambio. El líder emplea esta herramienta para energetizar al equipo de trabajo mediante una clasificación de los hábitos: aquellos que se deben conservar, reforzar o desarrollar aún más y, en contraparte, aquellos hábitos por formar (áreas de oportunidad).

El bucle del hábito de Duhigg (2015) se refiere a un proceso de tres pasos para formar y consolidar un hábito en el cerebro. El primer paso es la señal en la que se detona la información a nuestro cerebro para utilizar un hábito determinado. El segundo paso es la rutina, que puede ser física, mental o emocional. El tercer y último paso es la recompensa, que ayuda al cerebro a decidir si vale la pena recordar este hábito en particular. Por su parte, el líder público efectivo posee tres hábitos básicos que generan otros hábitos: la visión, la facilitación y la energetización.

El hábito de la visión, centrado en la disciplina de la revisión constante del plan estratégico, fomenta la práctica de la búsqueda de consistencia entre los objetivos y la toma de decisiones, es decir, realizar análisis de factibilidad de las propuestas de política pública o su evaluación (antes, durante o después de la implementación). En este hábito la señal es la incertidumbre, la rutina, la revisión del plan estratégico y, por último, la recompensa, que son los resultados tangibles.

El hábito de la facilitación desarrolla la escucha sin interferencias, la construcción de soluciones de acuerdo con las habilidades de cada persona, el respeto por la capacidad intelectual de los demás, diálogos en confianza, la realización de contar con un enfoque y un sistema de apoyo emocional, técnico, logístico, económico y de recursos económicos en un espacio laboral óptimo. En este hábito la señal es la confusión, la rutina, el proceso de pensamiento completo por ejecutor y la recompensa, la iluminación (construcción) de nuevas ideas.

Por último, el hábito de la energetización desarrolla la optimización de la energía (energía mental utilizada por la atención del cerebro humano). El cultivo de la confianza (con transparencia y coherencia) y la esperanza, dirigen y transmiten energía. El cultivo del aliento y generación de seguridad en los colaboradores detonan energía: la trascendencia como meta y la recompensa de la producción reproducen y maximizan energía. En la comunicación productiva se ahorra, suma y se enfoca la energía. En este hábito, la señal es la moral baja: la rutina, la motivación y la recompensa, una moral alta.

Para complementar estas herramientas, el equipo de trabajo debe tener una comunicación efectiva, es decir, el líder público efectivo se vuelve un facilitador capaz de generar las condiciones idóneas para que el equipo pueda desarrollarse tanto en lo personal como en lo profesional. Debe crear un entorno laboral sano en el que predomine el diálogo entre los colaboradores. Al respecto, el líder público efectivo es un facilitador de conocimiento, experiencia y orientación, comprende el valor de la diversidad, la riqueza inherente en la

variedad de visiones y perspectivas, por lo tanto, tiene el potencial de hacer funcionar esta pluralidad de puntos de vista, es un buen comunicador, estructura las tareas y funciones de modo que se reduzca el conflicto y el trabajo sea efectivo, y evita usar el tiempo en discusiones estériles. Con una comunicación efectiva, el líder tendrá la capacidad de evaluar a su equipo, lo cual le permitirá colocar a sus colaboradores en áreas en las que podrán desempeñar su trabajo con eficacia y eficiencia.

Nosnik (2013) señala que existen tres modelos o etapas en la comunicación efectiva: en la primera la comunicación es lineal, en la que el único objetivo es informar; los mensajes se presentan de manera uniforme y los receptores son incapaces de emitir respuesta. En la segunda etapa los receptores no son pasivos, retroalimentan las ideas, forman parte activa en la comunicación, los objetivos son informados y son aceptados e incorporados como parte de la visión del equipo. En la tercera etapa predomina el LPE mediante un diálogo. En este modelo los emisores y receptores intercambian información de lo cual surgen cambios, innovaciones y un efecto de mejora continua. El diálogo democratiza la toma de decisiones, en el que todas las voces son tomadas en cuenta y el LPE se posiciona como un facilitador para este proceso.

Esta tercera etapa se diferencia de las anteriores debido a que los emisores producen información útil para los receptores, al tiempo que los receptores retroalimentan al emisor. Emisores y receptores son corresponsables de la comunicación. Al respecto Nosnik (2013, p. 14) señala:

En el diálogo humano, los emisores tanto los receptores cambian, innovan y mejoran a partir del intercambio de información entre ellos, pues adecúan sus actitudes y comportamientos de corto plazo, y sus valores, creencias, hábitos y aspectos más espirituales y trascendentes de mediano y largo plazo a partir de las implicaciones en términos de coherencia, que demanda el perfeccionamiento de cada una de las partes y de la propia interacción que define el sistema.

Estas herramientas que utiliza el líder público efectivo para la evaluación le permiten aprovechar el potencial y el talento de sus colaboradores en los retos que se presentan en las instituciones, así como mejorar el uso de los recursos públicos al aplicar la evaluación del desempeño de las políticas o programas. La evaluación abre la posibilidad de perfeccionar y reinventarse, generar resultados y contar con un Gobierno efectivo en sus actividades.

Algunas de las razones para innovar en el sector público es que permite mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, desarrollar mejores formas de satisfacer y responder a las necesidades y expectativas ciudadanas y mejorar el uso de los recursos públicos y tecnologías, a ser más eficientes en la prestación de servicios públicos, sobre todo para atender las áreas en las que las políticas públicas no han dado resultados o generado impacto en la ciudadanía, aprovechando todo el potencial de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) (Mulgan y Albury, 2003). Esto se puede traducir en que la innovación trae consigo mejores gobiernos, que incentiva la efectividad institucional y la obtención de mejores resultados, logrando la satisfacción de los usuarios. Bloch (2010), citado por Ramírez-Alujas (2021, p. 15), menciona que los elementos clave de la innovación en el sector público son:

[...] la implementación (la innovación es acerca de buenas ideas pero ello no es condición suficiente, se requiere aplicarlas); b) éxito (más allá de la aplicación de una idea es necesario que genere un impacto positivo o contribuya a la creación de valor público, aun cuando ello sea más difícil de medir dada la multiplicidad de objetivos y los horizontes temporales presentes en los dominios de la gestión pública); c) grado de cambio necesario (se refiere a la medición del impacto de los cambios impulsados —muchas veces la innovación afecta directamente a quien(es) la implementa(n)— y a distinguir entre los cambios derivados de la innovación frente a los cambios

menores que forman parte de las operaciones diarias, o tienen lugar de forma continua); y d) fuentes de la innovación (considerar la principal cuestión de si los cambios de mandato político —que no son el resultado de las decisiones tomadas por la propia organización— afectan y/o pueden influir en las innovaciones, sus resultados y afectos).

En esta definición se pueden localizar algunos elementos que se relacionan con el LPE. Al momento de innovar se pueden tener las mejores ideas para generar un gran cambio, sin embargo, si no se cuenta con las herramientas y habilidades para aplicarlas estas podrían no ser viables. En este sentido, el análisis de factibilidad puede ser muy útil para ello. Asimismo, es necesario generar un impacto en la sociedad con el cumplimiento de metas y objetivos y la generación de valor público, por lo tanto, es importante medir los cambios que se derivan de la innovación con respecto a lo que se hacía con anterioridad. Por último, la fuente de innovación parte de la comunicación efectiva en la que la retroalimentación y el intercambio de información producen cambios que desencadenan un efecto de mejora continua.

La innovación es una idea creativa nueva que conlleva su aplicación. Puede incorporar elementos nuevos, una combinación de elementos existentes o un cambio o alejamiento significativo de la forma de actuar tradicional, asociada a productos, políticas y programas, planteamientos y procesos nuevos, es decir, la innovación se traduce en una respuesta eficaz, creativa y única a problemas nuevos o a problemas viejos. Asimismo, una innovación es una solución abierta, transformada por quienes la adoptan. Los ámbitos de innovación son también variados, con inclusión del desarrollo y la gestión de los recursos humanos, la prestación de los servicios públicos, las aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las actividades de los Gobiernos (Grandinetti, 2017).

Sin duda, la innovación mejora el desempeño institucional, genera resultados, agrega valor público, contribuye al fortalecimiento institucional, mejora los índices de eficacia, efi-

ciencia y calidad en la prestación de servicios públicos y, por supuesto, contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En definitiva, es un medio para un fin, no un fin en sí mismo (Ramírez, 2011).

## 5. Liderazgo efectivo y pensamiento estratégico

El siglo XXI se desenvuelve en contexto VUCA, siglas que por su acrónimo en inglés significan volátil, incierto, complejo y ambiguo. En otras palabras, las siglas VUCA llevan al terreno de contextos disruptivos. Se entiende por disruptivo como un cambio en otra dirección a otra normalidad y con ideas y planteamientos nuevos (Velázquez, 2021). El secretario general del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) planteaba en 2021 la necesidad de contar con funcionarios disruptivos que puedan hacer frente a los retos de la Administración pública.

Los tiempos disruptivos evidencian que las situaciones no pueden seguirse resolviendo con los mismos modelos del siglo XX. La complejidad ha traído nuevos y novedosos horizontes. La era disruptiva se deriva por mucho por la transformación digital que la industria 4.0 presenta. Esta era puede

[...] describir una etapa de desarrollo tecnológico y social caracterizada por un salto cualitativo en la integración de cómputo, telecomunicaciones, automatización, operaciones, logística e integración de tecnologías, incluyendo las biológicas, hasta ahora dispersas, que da lugar a sistemas ciberfísicos que permitirán desarrollar nuevas capacidades y formas de insertar la tecnología tanto en la sociedad como dentro de organismos biológicos (Pisanty y Velasco, 2021, p. 4).

La disrupción no solo se da en los procesos de transformación sino, en esencia, en la gestión y, por ende, en el liderazgo que está sujeto ahora a estas competencias que no

existían con anterioridad. Los líderes, ahora están expuestos a la interacción de plataformas digitales, uso de algoritmos para el análisis y toma decisiones con la confluencia de la inteligencia artificial y la robótica.

El liderazgo cobra un papel fundamental en la canalización de cambio de las organizaciones públicas. Es más, se puede afirmar que sin un adecuado liderazgo los esfuerzos de mejora y redirección organizacional no son exitosos. Esta afirmación fue puesta en evidencia desde finales del siglo XX, cuando desde diversos foros, como los realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo, se discutía el modelo de gerencia pública y su relación e importancia con el liderazgo (Echebarría y Mendoza, 1999). Ahora bien, para la época actual, el tema de liderazgo frente a la era disruptiva vuelve a cobrar fuerza (Longo, 2019). Los estudiosos y expertos en la temática ponen de manifiesto que los logros que demanda la Administración pública deben estar acompañados de un adecuado liderazgo.

La Administración pública actual ha llegado a un nivel nunca antes visto. La tecnología, la inteligencia artificial, las redes sociales, el internet de las cosas, el *blockchain* y la robótica están generando nuevos perfiles y conceptos del empleo público. La era actual nos conduce al terreno de la innovación en la que la tecnología no puede estar al margen, aunque no sea su punto de partida y de llegada (Campos, 2020). Las nuevas tecnologías están abriendo precisamente estos nuevos negocios disruptivos y la Administración pública no puede estar ajena de los cambios.

Los servidores públicos están llamados a enfrentar una era VUCA que obliga a replantear los fundamentos que dieron origen a los empleos, formas de trabajo y de organización. Por ejemplo, en materia de auditoría pública hay literatura que pone sobre la mesa la convivencia de la llamada inteligencia artificial con la inteligencia emocional. De tal forma que, por ejemplo, gracias a las tecnologías se pueden llevar a cabo evaluaciones y auditorías cada vez más complejas, integrales y sólidas. La idea de tomar una muestra, tal como se la realizaba antes con una auditoría tradicional, se puede auditar, hoy por hoy, de manera casi inmediata, contribuyendo con ello a una mejor rendición de cuentas en el proceso de

la fiscalización. Un ejemplo está en los avances que en la materia muestra la inteligencia artificial y las auditorías de manera reciente en el caso de España (Mota *et al.*, 2021) y en países como México.

Como se puede apreciar, los tiempos disruptivos actuales nos obligan a plantear liderazgos que permitan conducir y atender de mejor manera esta realidad. Las Administraciones públicas son de vital importancia para el destino de las naciones. Su efectividad permite generar mejores condiciones de vida, pero la Administración pública no es un concepto abstracto, en ella se encuentra el talento necesario para gestionar los asuntos públicos, mismos que deben contar con un liderazgo efectivo.

## 6. Conclusiones

La persona que desarrolla el LPE ejerce un liderazgo transformador en el que la mejora continua e innovación están presentes en su ambiente de trabajo, utilizando las herramientas que están a su alcance y con la adquisición de habilidades que le permitirán impulsar procesos de mejora dentro de la institución, teniendo en cuenta los contextos, situaciones o escenarios VUCA. Las prácticas innovadoras van acompañadas de una correcta motivación, facilitación y visión del LPE, con base en el pensamiento estratégico, acompañado de instrumentos de evaluación.

El liderazgo efectivo contribuye a gestionar los asuntos públicos en tiempos disruptivos, así como articular los diferentes instrumentos, metodologías y técnicas que fortalecen la rendición de cuentas en el sector público. La innovación no solo consiste en cómo hacer mejor las cosas, sino en explorar en campos que no se habían transitado a efecto de buscar otras soluciones a los problemas que hoy nos aquejan. Los líderes están llamados a tener la visión suficiente y basta para poder comunicar lo que se irá transitando en un contexto de aprendizaje continuo.

El papel que desempeña el LPE en la innovación y la efectividad en el sector público se puede resumir en el correcto ejercicio y aplicación de procesos de planeación estratégica, sumado con herramientas y el desarrollo de habilidades y capacidades del líder para dirigir a sus liderados. Algunas de esas herramientas son las prácticas de evaluación, las cuales permiten dar seguimiento y medir el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, verificar el avance y logro de los proyectos estratégicos, así como de las funciones sustentativas de las áreas. La persona líder genera, acompaña y supervisa los resultados, la innovación en su equipo, lo motiva a mejorar y dar lo mejor de sí, impulsándolo y colocándolo en los puestos en los que pueden desarrollar de mejor manera todos sus talentos y habilidades. El líder que conoce a su equipo de trabajo genera consenso, evita los conflictos, genera las facilidades y aplica las herramientas y prácticas para obtener mejores resultados.

Poner en práctica el pensamiento estratégico y generar mejoras permanentes en el ámbito público por medio de un correcto liderazgo permitirá generar efectividad a las organizaciones o instituciones, que se traduce en satisfacer las necesidades públicas y crecientes expectativas ciudadanas, hacer frente al adelgazamiento del presupuesto público, mejorar la prestación de servicios en dicho sector y generar valor público. Desarrollar las capacidades de LPE permitirá crear más y mejores líderes con el interés de servir a la población e innovar de forma constante para lograr efectividad, entendida como la suma de la eficacia y la eficiencia en la Administración pública.

De igual forma, armonizar las diferentes técnicas, herramientas y modelos disponibles para el líder efectivo, orientadas al buen gobierno, le permitirá explotar los beneficios de las mismas de forma que se maximicen los resultados, los alcances y los posibles impactos de las políticas y programas que se implementen en el sector público. El trabajo de innovación debe desarrollarse con profesionalismo, rendición de cuentas, que permita que los cambios o la aplicación de nuevas ideas generen mejores resultados y buen gobierno, en contextos volátiles, inciertos, complejos y ambiguos. Para ello se debe contar con un

rumbo definido basado en una planeación estratégica, un ambiente de trabajo propicio, hacer uso eficiente de los recursos incentivando el potencial humano con la capacitación y desarrollo de habilidades y fortalecimiento de sus competencias. En síntesis, la suma del LPE, planeación estratégica y evaluación, permitirá generar mayores resultados y valor público a la sociedad y más aún en estos tiempos disruptivos.

## 7. Referencias bibliográficas

- Arter, D. (2003). *Quality audits for improved performance*. American Society for Quality.
- ASF (s/f). *Introducción a la auditoría forense*. Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados. Recuperado de blob:<https://web.whatsapp.com/6d80f125-c3e5-4c55-a037-4a0cfa11ee3e>
- Bennis, W. (2009). *On becoming a leader*. Basic Books.
- Campos, C. (2020). El futuro de la innovación de las administraciones públicas; entre la inteligencia artificial y la inteligencia emocional. Ponencia presentada en el XXV Congreso del Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo en Portugal.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Recuperado de <https://n9.cl/o9tm4>
- Corzo, J. (2017). *Diseño de políticas públicas*. IEXE.
- Duhigg, C. (2015). *El poder de los hábitos*. Books4pocket.
- Echebarría, K., y Mendoza, X. (1999). *La especificidad de la gestión pública: el concepto de management public*. En C. Losada (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez, C. (2002). Liderazgo: conceptos, teorías y hallazgos relevantes. *Cuadernos hispanoamericanos de psicología*, 2(2), pp. 61-77.
- García, M. (2015). Formación de un modelo de liderazgo desde las teorías organizacionales. *Entramado*, vol. II, núm. I, pp. 60-79.
- Grandinetti, R. (2017). Gobierno abierto e innovación. ¿Nuevos aires en la Administración Pública? Retrospectiva para una necesaria prospectiva. Trabajo presentado en el 9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip). Montevideo. 26 al 28 de julio.
- Homs, R. (2015). *Liderazgo de masas en la era de las redes sociales*. Ediciones Urano.

- International Standards of Supreme Audit Institutions [ISSAI] (2019). *Principios Fundamentales de Auditoría*. Recuperado de [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/ISSAI\\_100\\_to\\_400/issai\\_100/ISSAI\\_100\\_es\\_2019.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_es_2019.pdf)
- Koontz, H., Wehrich, H., y Cannice, M. (2012). *Administración. Una perspectiva global y empresarial*. 14.a ed. McGraw Hill.
- Longo, F. (2019). La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número especial 3, pp. 52-73.
- Lussier, R., y Achua, C. (2011). *Liderazgo. Teoría, aplicación y desarrollo de habilidades*. Cengage Learning Editores.
- Maxwell, J. (2015). *El ABC del liderazgo*. V&R Editoras.
- McGregor, D. (1957). *The human side of Enterprise*. Reflections 1(2), pp. 6-15.
- Mendoza, M., y Ortiz, C. (2006). El liderazgo transformacional, dimensiones e impacto en la cultura organizacional y eficacia de las empresas. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XIV (1), pp. 118-134.
- Mota, E., et al. (2021). La inteligencia artificial y el control interno en el sector público local. *Documento 16/2021*. Red Localis.
- Mulgan, G., y Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. Cabinet Office.
- Nosnik, A. (2013). *Teoría de la comunicación productiva. Exploraciones más allá de la retroalimentación*. Homo Sapiens Ediciones.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OCDE y CAD.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP.
- Palomo, M. (2017). *Liderazgo y motivación de equipos de trabajo*. Alfaomega y ESIC.
- Pisanty, A., y Velasco, E. (2021). Cuarta revolución industrial, gobierno y buena gobernanza. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital* 2, pp. 1-19.
- Preskill, H., y Russ-Eft, D. (2016). *Building Evaluation Capacity*. Sage Publication.

- Ramírez, Á. (2011). Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas. *Revista Circunstancia*, vol. IX (26), pp. 1-37.
- \_\_\_\_\_. (2003). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista chilena de Administración pública* 19, pp. 5-50.
- Ramírez, Á., y Cruz, C. (eds.) (2021). *Gobernando el futuro: debates actuales sobre gobierno, administración y políticas públicas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rossi, P., Lipsey, M., y Freeman, H. (2004). *Evaluation. A systematic approach*. Sage Publication.
- Velázquez, F. (2021). *El burócrata disruptivo. Para comprender la administración pública*. CLAD.
- Villanueva, D., Fuentes, B., Rosas, J., y Cedeño, J. (2016). *Evaluación y auditoría de desempeño en México*. IEXE Editorial y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Villanueva, D. (2017). *Liderazgo público efectivo*. IEXE Editorial. México.

# **CAPÍTULO 5**

## **DILEMAS DEMOCRÁTICOS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL**

Patricio Rivas Herrera



## CAPÍTULO 5

### Dilemas democráticos de la inteligencia artificial

#### 1. Introducción

**H**a resultado una tendencia evidente que el desarrollo de la inteligencia artificial, con todos sus procesos de procesamiento de datos de alta densidad y complejidad, favorece la toma de decisiones frente a alternativas múltiples de los Estados, Gobiernos e instituciones. Pero, sin embargo, contiene el riesgo de basar las determinaciones más sensibles en modelos que difícilmente pueden reemplazar a la lógica y complejidad de la política, en un siglo en el cual la noción de política se mundializa y, en sus rasgos esenciales, se hace más sutil. Entonces, el tema se ubica también en cómo mejorar las ciencias políticas y de Gobierno con la utilización extensiva de la inteligencia artificial (IA).

Hay una recurrente falta de profundidad en el análisis de la aceleración de la crisis de civilización abierta hace algunas décadas, que tiene que ver con las inercias intelectuales y políticas de corriente principal, que son las referencias en la opinión experta y pública en varios lugares (Žižek, 2020). Un amplio modelo de civilización se agota y vacilantemente se pasa a otros que aún no adquieren una forma con matriz central, que permita dibujar cuáles serán las formas sociales y culturales que acompañan a la humanidad durante este siglo. Sin embargo, se pueden resaltar dos fenómenos: el agotamiento de la política clásica y sus racionalidades y, por otra parte, la curva creciente de tensiones entre sociedad e instituciones (Rivas, 2020a). Estos procesos se indican en virtud del estado de perplejidad muy agudo, presente en los variados debates y elaboraciones de los ámbitos públicos.

La discusión amplia sobre la relación entre tecnología y desarrollo que podría ser ubicado entre el optimismo complejo de Marx (Dussel, 1988; Marx, 1972), y las críticas fundamentales de Martin Heidegger (Gadamer, 1977), con sus indicaciones que ponen en duda la fluidez entre información y sabiduría, son partes implícitas de estas sugerencias. Al dominar técnicamente la naturaleza, ponerla como disponible en virtud de un delirio técnico invadiendo la esencia de la vida se vacía uno de los sentidos del sujeto que podría quedar reducido a una pura facticidad.

Sin embargo, esto por su densidad debe ser tratado en marcos más específicos. Ha costado siglos saber que los datos son inertes para el desarrollo científico y cultural de la especie, si son solo hechos sin territorios teóricos hermenéuticos, que la naturaleza no es exterior a las personas, que pensar bien no es un problema de información sino de profundidad analítica. Esto debe alimentar lenguajes compresivos, paradigmas de pensamiento, capacidad de alterar lo real y dado por definitivo y seguro. La civilización es una creación siempre inconclusa, no un hecho fáctico que está ahí (Horkheimer, 1998).

Así como no hay un modelo purificado para analizar el Estado histórico a partir de los clásicos y los modernos en juegos de hipótesis, sino, la necesidad de crear una relectura del Estado y la política hoy, tampoco se puede concebir a las ciencias y las tecnologías que el Estado pone en el juego del poder como un gesto ingenuo y aperturista; como una suerte de capital saber que se usa sin puntos de arranque o biografía. Por esto, el diseño desde el cual se incorpora la inteligencia artificial será muy diferente si se ubica desde la emancipación y protagonismo democrático, que adquiera una inmensa capacidad de desarrollo humano.<sup>1</sup> Pero si se estructura desde las lógicas clásicas de dominio, rápidamente será parte de la relación poder y sus mecanismos cotidianos.

---

1 De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se entiende por desarrollo humano al “proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente” (PNUD, 1990, p. 33).

## 1.1. Algunas orientaciones

La trama de una introducción indicativa —se diría metodológica— en un tema como el de los riesgos de los procesos democráticos en brazos del desarrollo acelerado de la inteligencia artificial, contiene variados vértices de complejidad. Es frecuente que muchos debates en las ciencias sociales y las políticas públicas sucumban a giros metodológicos, buscando ahí la fuente del rigor y la calidad conclusiva. Afán, por lo general, más formal que heurístico. Las posibilidades analíticas de un campo de saberes como este hacen referencia a la comprensión de la inteligencia artificial como parte de un giro ininterrumpido de civilización.

Sin incurrir en glosar y comentar las fuentes de estas premuras, convengamos que se hacen presentes en la relación de riesgo entre democracia e inteligencia artificial las siguientes tensiones: asumir a la democracia como una fórmula excluyentemente institucionalista, congelada en las estructuras históricas y sus prácticas, despojándola de la naturaleza de procesos polémicos móviles y dinámicos que la hacen sustantiva en términos históricos, mucho más allá de una fórmula eficiente en la distribución del poder legítimo y cumplimiento de los derechos. O entenderla con las vibraciones de un siglo *xxi* que difícilmente puede ser encajonado en términos analíticos exactos de la democracia. También sucede que se entiende la IA y sus mundos científicos y tecnológicos como exterior al debate civilizatorio contemporáneo, en el que las tecnologías tendrían su mundo autónomo e independiente de lo social, es decir, volver a separar las ciencias de la sociedad y lejos de la política y las tomas de decisiones y voluntades de poder. O incorporar la trama de las nuevas ciencias y tecnologías en la opción de un verdadero salto de la especie humana hacia nuevas opciones de realización.

El esfuerzo emerge desde la localización de un cambio posible en la vida de la especie humana. Las ciencias de la inteligencia artificial deben ser consideradas como parte del desarrollo civilizatorio de la humanidad y no como un artefacto científico por fuera de ella,

que podría ser benévolos o, al contrario, malditos.<sup>2</sup> Es decir, se trata de superar el fetiche tecnológico con el cual se hacen referencias a este ámbito. Para esto, lo mínimo es un diálogo alrededor del desarrollo de la calidad de vida de la sociedad contemporánea como factor no solo indicativo de este diálogo, sino esencial a su naturaleza humanista. Es el horizonte en el que estas tecnologías podrían mejorar las condiciones materiales y psicosociales de vida. Hay un riesgo hipotético de que una sociedad de los algoritmos haga más plena y perpetua la desigualdad, forjando brechas sociales disfrazadas de mediciones útiles para los equilibrios de mercado y de las instituciones de poder, posiblemente manejadas por un capital cibernetico tan poderoso como dinámico. Pero esta eventualidad es eso, depende de los procesos sociales de debates amplios.

Las posibilidades, sin embargo, están abiertas y en naciente disputa. En efecto, los Estados podrían contar con mecanismos magníficos de control social de sus relaciones y opciones históricas en plazos largos. Pero es más fructífero y menos fatalista ver esta dualidad entre democracia y algoritmos, como un nuevo espacio de disputa por la libertad y la calidad de democracia. De esta forma, el tema que se expone aquí se puede asumir como el imperativo de que las sociedades, sus colectivos y sistemas políticos debatan y decidan en relación con cómo la IA permite una mejor democracia más participativa, diversa y repleta de opciones de formas de vida, trabajo, estudio y creaciones heterogéneas y puestas al servicio de esfuerzos creativos y no resignadas por los miedos y los sometimientos racionalizados.

---

2 Al respecto, en 2019 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adoptó un conjunto de directrices sobre políticas para la Inteligencia Artificial, en un texto denominado *Principios de la OCDE sobre Inteligencia Artificial*, en el cual los países suscribieron cinco principios, entre los cuales se destaca que: "1) La IA debe estar al servicio de las personas y del planeta, impulsando un crecimiento inclusivo, el desarrollo sostenible y el bienestar. 2) Los sistemas de IA deben diseñarse de manera que respeten el Estado de derecho, los derechos humanos, los valores democráticos y la diversidad, e incorporar salvaguardias adecuadas —por ejemplo, permitiendo la intervención humana cuando sea necesario— con miras a garantizar una sociedad justa y equitativa. 3) Los sistemas de IA deben estar presididos por la transparencia y una divulgación responsable a fin de garantizar que las personas sepan cuándo están interactuando con ellos y puedan oponerse a los resultados de esa interacción [...]" (OCDE, 2019, párrafo 6).

Aun con todas las sofisticaciones tecnológicas en marcha, la era de los datos es una imagen que oculta el hecho de que los datos se producen a partir de modelos y patrones de análisis susceptibles de ser comprendidos y cuestionados por las ciencias sociales y humanistas. Los avances científicos difícilmente pueden ser frenados por unas burocracias que se hagan fuertes en el miedo, pero tampoco por grupos de poder que busquen monopolizar estos saberes. El núcleo más dinámico y progresivo está en las correlaciones entre formación, educación y debate público. En la medida en que los saberes de la inteligencia artificial hagan parte de los saberes educativos regulares y socializados, en contextos en los que los usos y opciones sean parte de las agendas democráticas, los riesgos de una oligarquía algorítmica serán menores y acotados.

## 2. Un campo abierto

La ciencia sabe lo que le permiten sus propias representaciones teóricas y metodológicas. Esto ocurre con las disciplinas denominadas “duras”, como con las sociales y las propias ciencias políticas que son, en parte, el punto desde el cual se sitúa este capítulo para abordar los temas que se expondrán de manera sumaria. Hace varias décadas, Hanson (1985) señaló que toda experiencia está cargada de teoría. Esta afirmación pone en duda las experiencias directas, pero más fundamental para estas páginas nos indica que los diálogos científicos de todo origen son entre teorías y resultados, no solo entre hechos. Como una sugerencia de las relaciones entre ciencias e historia con efectos políticos, se puede recordar la vasta obra de Koyré (1994), especialmente en la noción de discontinuidad del pensamiento científico y, por ello, del pensamiento complejo y sistemático en contextos sociales disyuntivos y de exigentes orientaciones que fundaron una amplia producción en la historia de las ciencias posteriormente.

Desde un plano más localizado en las ciencias sociales y sus dilemas actuales, Wallerstein (1997) coordinó un informe titulado *Abrir las Ciencias Sociales*, que advertía de las tensiones y confusiones delicadas en desarrollo como la que se da entre interdisciplinariedad y la dispersión de programas de estudio e investigación, muchos de ellos confusos y poco relevantes que afectaban el despliegue de nuevas teorías al metodologizar y fragmentar en extremo el debate disciplinario. Ocurre que, en lo que respecta a las ciencias políticas desde estas notas, es fundamental salir del laberinto de pensar que lo que ocurre en este campo es reflejo y efecto de lo que acontece en otros, especialmente en la economía, la cual tiene sus propios protocolos y supuestos. También este esfuerzo debería poner en redefinición las ópticas de unas ciencias políticas muy centradas en los aspectos administrativos y jurídicos, desde centralidades conductistas de análisis (Easton, 2013; Luhmann, 1990).

La economía política de las ciencias y las tecnologías han intervenido en gran medida en la crisis de civilización (Rivas, 2020b) a un ritmo acelerado y fermentando opciones de vida histórica que hasta hace poco parecían fantásticas. El propio concepto de calidad de vida social contiene variados nexos con la formación de sistemas científicos-tecnológicos y económicos de las ciencias, en sus correlaciones culturales y económicas. Aquí hay un cambio amplio en la densidad de las relaciones sociales y las opciones creativas que se abren no solo por la denominada IV Revolución Industrial, sino también por las trasformaciones culturales y valóricas que amplían los marcos valóricos de referencias de hace algunas décadas, así como también con las nuevas aspiraciones materiales de lo que se entiende como una vida digna (García, 2006).

Si se sitúan como referencia tres campos de rápida expansión de las dinámicas científicas más recientes, como son la cibernetica, la biotecnología y la física cuántica, se puede concebir que más que la observación del mundo lo que se hace dominante es la creación y alteración del mundo histórico y material actual. Las condiciones de producción de la vida

social y psicológica se han alterado, estableciendo una materialidad de mundo, en la que se mezclan lo fáctico, lo virtual y lo que está en creación constante. Desde luego, la idea de la realidad material es decisiva, sin embargo, lo que se entiende por esto difiere en muchos sentidos (Rotman, 1987).

Esto implica a todas las condiciones psicosociales de vidas y destinos compartidos, pero estos propósitos abrumadores que afectan de inmediato las situaciones de existencia de todos impactan hasta ahora, lamentablemente poco, las maneras de pensar las políticas democráticas de desarrollo humano y de desarrollo cognitivo en sus bases cognoscentes (Morin, 2000). Pareciera que la profecía de las dos culturas del intelecto se hubiera cumplido justamente en el momento en que es posible superarla (Snow, 2009).

La IA es un universo en rápido e inicial desarrollo (Russell y Norving, 2004). Se entiende por IA un campo que se dedica a la emulación y aplicación de la conducta inteligente relacionada y en función de los procesos computacionales (Rich y Knight, 1994; Schalkoff, 1990). Es una combinación crecientemente compleja de algoritmos y modelos de procedimientos, con el objetivo de diseñar máquinas que replican las cualidades de los pensamientos y operaciones humanas hasta ciertos grados y en variados campos sociales. Pero de manera más amplia, en múltiples proyectos se busca emular los sistemas lógicos racionales a la búsqueda de gestar sistemas expertos. En otros, el esfuerzo se centra en acumular, clasificar, cruzar y procesar grandes masas de datos e información de base.

En otros tantos se pretende replicar formas de análisis racionales de alta complejidad para la toma de decisiones de multivariables. Es decir, permite mejorar las metodologías más diversas sobre diagnósticos de procesos compuestos por grandes cantidades de variables, predicción de tendencias y mejorar los sistemas de autocontrol, valoraciones complejas sobre futuros en contextos de alta incertidumbre en virtud de interpretaciones de datos de gran variedad y cantidad.

Sin embargo, estas aproximaciones solo constituyen algunas de las líneas posibles de desarrollo que en términos teóricos no tienen límites rígidos. Los debates sobre la IA están demostrando que muchas de las certidumbres sobre la originalidad humana, sus cualidades y destrezas inteligentes, deben ser sometidas a nuevos modelos de analíticas complejas, que superan con mucho las fórmulas lineales de concebir los procesos psicosociales y las relaciones entre las tecnologías y los órdenes sociales (Boden, 2017).

La posibilidad de acceder desde las teorías políticas al uso no ritual de la IA es un desafío que implica no sucumbir a la idea que solo se trata de procesar datos de manera más amplia, rápida y relacional. Es mucho más, es un cambio de enfoque e incluso de metodologías que sean capaces de integrar fenómenos múltiples que aluden a la reproducción de un sistema político y de reconocimiento de sus anomalías y debilidades a la búsqueda de soluciones. Esto induce a anclar de forma diferente la producción de datos y sus procesamientos en términos de lograr amplificar, muchas veces, los volúmenes de hechos relevantes considerados, y sus dinámicas desiguales en el tiempo para evaluar y formular programas. Existe una posibilidad de intratabilidad (Rivas, 2021), sí hay un crecimiento exponencial de los casos analizados, pero por ahora se está lejos de este riesgo.

El ciclo de restructuración profunda del orden mundial desde dos sentidos se complementa. Por un lado, el de los cambios de un sistema internacional que no solo está interconectado, sino además de emergencias y combinaciones sorprendentes en los ámbitos políticos, culturales y valóricos que afectan la figura y roles históricos de un Estado institucional hiperdemandado. Desde otro plano, y desde lo local-territorial de cada país, se multiplican nuevas exigencias y necesidades sociales, así como de derechos que superan los marcos habituales de los sistemas políticos de base que no logran ser procesados en términos programáticos. Estas cascadas de demandas hacen de cada sociedad un espacio de crecientes insatisfacciones escasamente procesadas por el sistema político.

El efecto y resultado de constante maduración de lo anterior es una saturación de las instituciones democráticas en diversos planos y niveles de administración, legitimidad, fun-

cionalidad que proviene desde hace muchas décadas en sus configuraciones actuales. Con lo que será un largo ciclo pandémico, sus impactos múltiples se agudizarán en la mayoría de países, pudiendo provocar un agotamiento de gobernabilidad de las instituciones nacionales (Chul Han, 2014; Žižek, 2020).

Hay variadas formas de describir lo que es la democracia, pero más allá de las posiciones paradigmáticas, se sugiere que es también un patrón y esquema de información, análisis y procesamiento de fenómenos sociales a la búsqueda de la mejor solución en contexto de derechos colectivos (De Rosnay, 1996). La calidad de los modelos democráticos se somete constantemente al escrutinio de su trasparencia e índices de representación, honestidad, eficacia, entre una panoplia de otros indicadores. Pero los de la cantidad y calidad de la información solo se trata de manera indirecta, siendo esta una condición de la consistencia de las decisiones. El desarrollo de la IA permite recibir ingentes cantidades informacionales emergentes de fenómenos sociales y ciudadanos diversos. Estos flujos frecuentemente se disgran en los desgastes de los canales burocráticos, y se difuminan por otras urgencias llegando distorsionados a quienes deben tomar decisiones trascendentales.

Esto nos remite hacia un nuevo tipo de ciudadanía frente a los déficits de representatividad y poder. La calidad de la información y su distribución serán así una condición de la democracia. El conocimiento sobre ella debe estar sujeto al análisis permanente y público. El saber producir y analizar información es parte de una cultura política actual. Estas condiciones, a su vez, configuran un rasgo emergente de un sistema político efectivo en este siglo en el que la cultura organizativa y de toma de decisiones se combinan de manera inédita.

La democracia no se supera en sus límites de sentido con tecnologías y artefactos, lo que se formula aquí son dos operaciones de análisis. La democracia y sus posibilidades refieren también a las relaciones entre necesidades y pasiones, muchas de ellas poco traducibles a lenguajes habituales que podemos formalizar con las ingenierías de IA como información relevante, además de las tradicionales. Pero también la IA contiene modos de

análisis de la creatividad social-transformacional que sugieren modelos de comunicación y análisis operativos, para comprender nuevos dilemas y soluciones para una teoría política de las demandas materiales e inmateriales. Se trata de un giro no solo en la cantidad de información que se acumula y produce, también en la forma de comprenderla semántica y políticamente para desde ahí concebir las dinámicas sociales sin rigideces.

El saber científico e incluso experto puesto por encima de las comunidades se ha enfrentado a variados riesgos, entre ellos, el de subestimar las cualidades de sentido de las opiniones sociales que estudia. Pero ubicado en el centro de dinámicas colectivas de amplia diversidad, también ha sido un aporte sustantivo en la búsqueda de caracterizaciones y soluciones eficientes. Las vinculaciones entre una política democrática actualizada y el uso de la IA nos permiten superar, por lo menos, dos de los rasgos más regresivos de varias formas de gobiernos nacionales y locales: la falta de calidad de los datos relevantes para tomar, implementar y evaluar políticas públicas por parte de los ciudadanos y sus organizaciones; y, por otra parte, el considerar los efectos y racionalidades de largo plazo de las estrategias públicas. Se puede gestar así, por una parte, el paso a una cultura política científica que interviene en el cambio de la vida humana y de las exigencias políticas y éticas, que las opciones de creación nos ubican como una opción de política estatal y social.

### 3. La variedad dinámica en curso

Los órdenes sociales de este tiempo producen constantes procesos de información relevante que se diluyen o ignoran en juegos de poder, gestando tensiones sociales y políticas que pueden adquirir, en muchos casos, una naturaleza crítica o explosiva en el momento en que se combinan con otros déficits generales. Por esto, también el dilema del Estado contemporáneo desde el plano de la democracia participativa está en el procesamiento constante de datos desde unas ópticas democráticas, es decir, con prioridades en las

necesidades más acuciantes, aun cuando esto afecte decisiones ya tomadas por el Poder Ejecutivo. Estas deben ser aportadas a las decisiones sociales, a las políticas públicas de forma rigurosa y descentralizando las concentraciones de información que siempre han sido un factor de poder y oligarquías, como se mencionará más adelante.

Los sistemas sociales, y más aún los políticos de Estado, son ámbitos de información y poder tanto desde sus mapas jerárquicos y funcionales, como desde sus lógicas implícitas en las rutinas más significativas o inmediatas de sus trabajos (Foucault, 2017). Las combinaciones de muchas tecnologías innovadoras organizadas en esquemas flexibles están permitiendo mejorar la capacidad de aprender de los sistemas sobre eventos diversos en tiempo real, pero aun así se dejan de considerar e incorporar múltiples procesos importantes. Superar esto es una opción de libertad para escoger entre variables múltiples de política social y pública, y con ello de formas de vida más autónomas. Empero, también existe el riesgo con la IA del control social autoritario por medio de los sistemas digitales y acumulación de datos no autorizados. Esto no se resuelve solo con leyes y normas que, desde luego, son importantes. Se supera mucho más con una sociedad que tiene acceso a las fuentes de información de una manera moderna y de calidad, en la que se impiden los monopolios de datos y sus usos ilegítimos.

Los beneficios de la sociedad de la información y la IA son un bien esencial posible para una vida participativa de las comunidades del siglo XXI. Por ello, saber qué se forja informáticamente, cómo se produce y cuáles son sus objetivos prácticos y potenciales debe ser un derecho esencial de un orden democrático, lo que se hace posible mediante una alfabetización técnica amplia y permanente. La democracia está siendo gestada también en las redes mundiales en el juego de traspaso de información, ideas propuestas y sugerencias que luego se concretan en varios lugares con sesgos diversos, pero provienen de grupos de conversaciones internacionales que intercambian información, muchas veces, en tiem-

po real sobre fenómenos crisis y desastres naturales<sup>3</sup> y sociales y desde aquí desempeñan funciones de democratización del saber y las decisiones locales e internacionales.

Estas tendencias afectan de manera decisiva algunos de los modelos de planificación de estrategias públicas y sociales, con los cuales se intentó orientar el desarrollo durante buena parte del siglo xx, en el que el monopolio experto del Estado y sus áreas especializadas podían observar el futuro desde la voluntad planificadora con certidumbres, que serían afectadas solo de forma marginal por el azar de lo emergente y lo discontinuo. La información tradicional que la que contaban estas instituciones era abultada y producida por profesionales de las ciencias sociales, muchos de ellos de gran sensibilidad, pero apegada a esquemas lineales y en ocasiones autoritarios de planificación (Dussel, 2006).

Sin embargo, el genio de lo complejo ya está desatado en todas las áreas del saber a partir de la última década del siglo xx. Teorías, debates, artículos y esfuerzos del propio Estado acuden, desde hace décadas, a nuevos paradigmas en los que el trabajo con datos y procesos implica complejos usos de las altas tecnologías e IA. Los constantes esfuerzos por modernizar y perfeccionar al Estado se hacen muchas veces con analíticas clásicas sobre la positividad de las estrategias de planificación. Pero estos intentos, que han funcionado a medias, siguen partiendo desde premisas ancladas en la científicidad pura de las ciencias políticas y administrativas de la primera mitad del siglo xx, junto con la exterioridad del Estado en relación con lo social, con lo cual lo que se planifica y se teje por fuera del mundo de la vida histórica efectiva y se vive por la mayoría de las personas como una imposición autoritaria. Sin embargo, el cambio hacia nuevos enfoques está en marcha en aquellos lugares en los que la sensibilidad del Gobierno se cruza con las demandas democráticas.

---

3 Uno de los mayores desastres naturales ocurridos fue en 2011 en Fukushima, Japón, cuyo accidente nuclear se considera el peor desde el desastre de Chernóbil en 1986. Véase (2021).

## 4. Cuestiones de giros

Las dinámicas de las ciencias y las tecnologías han gestado una ampliación en los cambios de la vida social e individual en las formas cómo se ubican las personas en los destinos del mundo y se multiplican las destrezas y habilidades. Esto, entre múltiples efectos, está cambiando los patrones de saber y producir conocimiento inmediato y de alcance mayor. La imposibilidad de formular respuestas definitivas exactas en las ciencias sociales ha abierto nuevos marcos de estudio frente al mundo social que, en muchos casos, se aproxima a los debates en las ciencias denominadas exactas, articulando nuevos espacios de conversaciones disciplinarias que sitúan la noción histórica de política frente a exigencias de rigor, que durante toda la modernidad se ha mantenido pendiente (Luhmann, 1990).

En este sentido, el tratamiento de los nuevos dilemas sociales ha acercado a los dos mundos científicos, superando en parte el clima que se extendió a partir del gran discurso positivista y neopositivista —como del Círculo de Viena—<sup>4</sup>. Las sugerencias de Prigogine y Stengers (1997) o de Maturana (2004), ubican las ciencias en sentido amplio en marcos repletos de sendas abiertas que exigen diálogos permanentes, en tanto muchos supuestos de ambas pueden aproximarse y combinarse para asumir las dificultades del saber de este tiempo. Las investigaciones de Van Rensselaert Potter, con base en las formulaciones de bioética, induce y sugiere a situar el ámbito de moral como un espacio intrínseco, en lo cual el saber valórico no es algo externo a la sociedad y sus vidas en el momento en que se definen políticas públicas de diversos tipos.

Toda actividad humana implica efectos sobre muchos ámbitos que no son externos a esas acciones, sino parte de todos sus sistemas de análisis. Las rigideces epistemológicas

---

4 El neopositivismo del Círculo de Viena surgió en los primeros años de la década de 1920. Fue un “grupo de discusión en torno a problemas epistemológicos y cuya pretensión era seguir el camino abierto por el positivismo en muchos de cuyos puntos fundamentales estaban de acuerdo: la defensa del empirismo, el rechazo rotundo de la metafísica y una orientación unificadora de la ciencia en sus lenguajes y en sus métodos” (Cibernous, s/f, párrafo 1).

dejan fuera procesos y sectores sociales relevantes que hacen del apego a las fronteras regidas de los enfoques de estudio una figura arcaica del estudio de la realidad humana (Latour, 2001). El análisis de procesos con base en datos que emergen desde los social desde su matriz central como de los denominados efectos laterales permite evaluar desde las vidas comunitarias los efectos de los grandes propósitos de Estado.

Es posible que el ciclo pandémico nos impele a reconsiderar nuestras premisas de modelos sociales y de administración. Sin embargo, también podría ocurrir que esto sea un camino a medio andar y se regrese luego de algunos años a las formas de hacer las cosas con los estilos habituales. El Estado y sus sistemas de gobierno pueden llegar a ser la instancia más rígida de los sistemas sociales de esta etapa de la modernidad, si no se asume que el desafío es urgente. Las tecnologías y ciencias de la IA son un factor de enorme dinamismo epistémico y organizativo, si se dan con un amplio giro cultural que haga de ellas un medio fértil para sostener nuevas formas de hacer de la vida social, no solo más prospera sino creativa (Rivas, 2020a).

## 5. La IA y los cambios obturados

Se puede observar que la combinación entre cambios económicos y culturales ha sido uno de los factores más difíciles de articular en una dinámica virtuosa (Castells, 2006). Tanto el intelectual como el político, o el empresario o el gestor social saben que los modelos más sofisticados de la política en sus diversas versiones ya no funcionan, no explican lo que ocurre y advierten poco sobre lo que puede ocurrir; muchas veces deben ocupar gran cantidad de tiempo en aclarar los sucesivos errores e inesperados efectos. Las ciencias sociales se han parcializado históricamente a la búsqueda de rigor y profundidad, pero han producido en ocasiones múltiples microestudios poco relevantes o demasiado parciales. Esto también ha acontecido con la administración de los asuntos públicos

estatales-estratégicos, que con grandes ímpetus buscan en la formalización racional los nudos lógicos de la superación de los efectos no deseados, pero con los mismo modos y tecnologías que antes, como veremos a continuación.

Las urgencias consisten en buena medida en saber qué ocurre y ocurrirá con el trabajo, la salud, la educación, la representación política, los Gobiernos y presupuestos locales frente a curvas de demandas que siguieran en aumento continuo, en los que no solo se exige de parte del sistema público la cobertura de estas necesidades, sino la calidad de estas. Es decir, en un cúmulo de factores que afectan la existencia de todos los días es desde donde se definen las lealtades políticas y también la estabilidad democrática.

Las visiones de corte sistémico de los siglos xix y xx conjuga relaciones y complementos con resultados analíticos coherentes en términos de límites y subsistemas y sus vínculos. Pero ahora los sistemas están tensionados, fracturados con fronteras muy móviles, yuxtaponiendo procesos y fenómenos; siguen siendo unas conceptualizaciones útiles, pero exigen nuevas sofisticaciones (Bertalanffy, 2018). Esta densidad, en ocasiones, sorprende la realidad humana y no puede seguir siendo comprendida ni con los enfoques, tecnologías, culturas e inercias de hace pocas décadas en los niveles y velocidad adecuada.

Una política democrática debe remediar el primer asunto de su estabilidad: el del saber qué se necesita y qué ocurre en los territorios. Las estructuras políticas, como se indica, son aceptadas y también legítimas en la medida en que mejoran las vidas de las personas. Pero pueden hacerlo en este tiempo si se reubican en relación con sus comunidades en términos de unos saberes de proximidad y equidad. Esto implicará cambios muy amplios que es posible que sean resistidos por inercias y hábitos muy asentados en las administraciones hasta hoy dominantes; también podrían ser resistidos por corrupciones dinerarias o de tráficos de influencias. Pero si la población tiene acceso a los datos, las cifras, las decisiones mediante bancos amplios de información sin censuras, entonces el pantano de la corrupción se hace más difícil.



Los supuestos de estabilidad, producción, fiscalidad y seguridad social implican generación de riqueza que se redistribuye de acuerdo con grandes objetivos compartidos, que hacen parte de la cultura social y política del país en el que los pasos de las conciencias individuales a las colectivas, se tejen en brazos de la comunicación diversa y solidarizada en debates informales. Hay que destacar que los modelos de traducción de lo anterior responden, en alto grado, a modelos culturales y educativos que amplifican la calidad de los debates y opinión pública. Esto junto con las tecnologías de la comunicación y la virtualidad, amplían las posibilidades y ámbitos del pensamiento humano de sus búsquedas y mapas de referencias más imperativos y extensos, por encima de las urgencias y dramas cotidianos. La política desde la antigua noción de palacio y fracción de poder quedó por fuera y debajo de estos factores, pero ha tenido graves problemas para entenderlo, incluido en países de altos índices democráticos.

## 6. Conclusiones

La historia de la relación entre ciencias, tecnologías y política ingresó a un ciclo lúdico y trascendente como nunca antes. Algunos han tipificado la historia presente como la era de la información, pero en rigor es mucho más que eso, es de las tecnologías de la información en tanto una unión de la digitalización y las comunicaciones en toda la pirámide de la vida mundial. Esto se produce en el cuadro histórico de gestación de una nueva civilización sociotecnológica mundializada con altos niveles culturales y científicos. Cada civilización se forja ideas sobre ella misma y su mundo. Quizás la idea básica del mundo está en la pérdida de la idea de límite y de lo imposible, en la creciente sensación de que se pueden mover las fronteras del saber a niveles inauditos.

El diálogo sobre la IA se ha acotado, fundamentalmente, a su impacto tecnológico que aún no es parte de los modelos organizativos de Estado, lo cual solo es productivo y con-

gruente dentro de una concepción global de Estado democrático integrado a un sistema político eficiente y de derechos. Hay dos iniciativas generales que son necesarias: integrar a los debates de las políticas y programas públicos, la incorporación de las tecnologías de procesamiento de datos como un factor esencial sujeto al escrutinio público. Pero también incorporar a la reflexión teórica la creciente centralidad de la IA en las estrategias de Estado y gobierno, superando los sesgos tecnocráticos a partir de la reflexión teórica y epistémica de estas tecnologías.

Las ciencias y tecnologías que se disponen en el amplio ámbito de las políticas públicas y de Estado, están sometidas, como todo conocimiento, al debate académico y público en términos de su pertinencia y ductilidad para abarcar de forma adecuada los dilemas de desarrollo social. Por esto, además, son el conjunto de las ciencias sociales las que están convocadas a incorporar el efecto e impacto epistémico de las ciencias ciberneticas en su conjunto, en sus supuestos y modelos de trabajo científico.

Las ciencias —y esto ocurre con el universo de la cibernetica y la inteligencia artificial con su creciente autonomía y todos sus derivados tecnológicos— son un campo problemático que desde hace pocos años se debate en los espacios políticos amplios. Desde el siglo pasado las ciencias están siendo sometidas a unas formas de escrutinio, en virtud de sus efectos en la vida humana desde las epistemologías, la ética, la política, el poder político y la democracia. Esto, a pesar de su heterogeneidad, es un avance cultural inmenso y constituye, por otra parte, una forma de evaluación directa entre ciencia y desarrollo social.

La pérdida de certezas de las ciencias contemporáneas introduce la duda y la incertidumbre, como un espacio fértil para hacer de la discusión en torno a los saberes, un rasgo de la ciudadanía actual; en especial en el momento en que los medios y canales de socialización de lo público hagan de esto un campo de rigor informativo, es decir, su momento hermenéutico. Esto se verifica también en el contexto de la pérdida de seguridades en el futuro y la conciencia de sensibles desequilibrios ecológicos, políticos y culturales, de nive-



les de vida y de relaciones democráticas entre la sociedad, el Estado, la economía, es decir, de la vida misma en sus condiciones colectivas e individuales.

Las zonas de desafío en las que la IA puede ser un aporte para mejorar las vidas colectivas, por ahora, son de alta sensibilidad de desarrollo equitativo y están bajo la observación activa de la población en la que, en varios momentos, se pone en duda la racionalidad de las acciones públicas. Por lo cual, se debe pensar desde los contextos de alta complejidad que reconoce los efectos y las interferencias de las estrategias que se impulsan con distintas ideas de desarrollo. Desde luego, asumir la incertidumbre, la participación, la corrección profunda y la comunicación pública como parte de las formas de impulsar las políticas es el núcleo de muchos desafíos de la democracia hoy.

## 7. Referencias bibliográficas

- Benkler, Y. (2015). *La riqueza de las redes: Cómo la producción social transforma los mercados y la libertad*. Icaria.
- Bertalanffy, L. (2018). *Teoría general de los sistemas*. Fondo de Cultura Económica.
- Boden, M. (2017). *La inteligencia artificial*. Turner.
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: una visión global*. Alianza Editorial.
- Chul Han, B. (2014). *En el enjambre*. Herder.
- Cibernous. (s/f). Neopositivismo. *Cibernous: mapa y territorio de la filosofía*. Recuperado de <https://n9.cl/3ewvg>
- De Rosnay, J. (1996). *El hombre simbótico*. Cátedra.
- Dussel, E. (1988). *Hacia un Marx desconocido*. Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_. (2006). *20 tesis de Política*. Siglo XXI Editores.
- Easton, D. (2013). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu.
- El País* (10 de marzo de 2021). Las heridas sin sanar de Fukushima: 10 años de un triple desastre y el peor accidente nuclear del siglo XXI. Por Macarena Vidal Liy. Pekín. Recuperado de <https://n9.cl/nq84e>
- Foucault, M. (2017). *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa.
- Fried, D. (1995). *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*. Editorial Paidós.
- Gadamer, H. (1977). *Verdad y método*. Sígueme.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos*. Gedisa.
- Hanson, N. (1985). *Constelaciones y conjeturas*. Alianza Editorial.
- Horkheimer, M. (1998). *Teoría crítica*. Amorrortu.
- Koyré, A. (1994). *Pensar la ciencia*. Editorial Paidós.
- Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora: ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.

- Luhmann, N. (1990). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Paidós Ibérica.
- \_\_\_\_ (1996). *Confianza*. Anthropos.
- Marx, C. (1972). *Grundrisse*. Siglo XXI Editores.
- Maturana, H. (2004). *El árbol del conocimiento: las bases biológicas del entendimiento humano*. Lumen Humanitas.
- Morin, E. (2000). *La mente bien ordenada*. Seix Barral.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] (22 de mayo de 2019). Cuarenta y dos países adoptan los Principios de la OCDE sobre inteligencia artificial. Centro de Medios. Recuperado de <https://n9.cl/3xfqh>
- Pla i Brunet, J. (2003). *10 impactos de las Ciencias del siglo XX*. Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1990). Desarrollo Humano. Informe 1990. Recuperado de <http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/HDR-1990.pdf>
- Prigogine, I., y Stengers, I. (1997). *La nueva alianza: metamorfosis de la ciencia*. Alianza Editorial.
- Rich, E., y Knight, K. (1994). *Inteligencia artificial*. McGraw-Hill.
- Rivas, P. (2020a). *Un giro global de civilización*. Documento inédito.
- \_\_\_\_ (2020b). *Crisis de civilización. Pandemia y reproducción sistémica*. Documento inédito
- \_\_\_\_ (2021). *Una tormenta en desarrollo*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Rotman, B. (1987). *Signifying Nothing: The semiotics of zero*. MacMillan.
- Russell, S., y Norving, P. (2004). *Inteligencia artificial. Un enfoque moderno*. Pearson Educación.
- Schalkoff, R. (1990). *Artificial Intelligence: An Engineering Approach*. McGraw-Hill College.
- Snow, C. (2009). *Las dos culturas*. Nueva Visión Argentina.
- Wallerstein, I. (1997). *Abrir las Ciencias Sociales*. Siglo XXI Editores.
- Žižek, S. (2020). Pandemia. La covid-19 estremece al mundo. Anagrama.

# **CAPÍTULO 6**

## **LA NUEVA GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INTELIGENTE**

Xavier Barragán Martínez



## CAPÍTULO 6

### La nueva gobernanza y Administración pública inteligente

#### 1. Introducción

La contemporaneidad se caracteriza por el creciente desarrollo y uso de las tecnologías disruptivas y el estado poscovid de la humanidad. En este contexto, el sector público durante los próximos años deberá afrontar innovaciones centradas en el valor de los datos, que aproveche el potencial disruptivo de las tecnologías emergentes para optimizar las organizaciones públicas y construir una capacidad estatal que genere valor para personas y empresas. Por tal razón, este capítulo repasa las aproximaciones teóricas de los paradigmas de la gestión pública, las tecnologías disruptivas y las tecnologías de información y comunicación (TIC) aplicadas en la Administración pública contemporánea, apoyándose de una revisión sistemática de la literatura relevante publicada en los últimos años. Esto nos permite conceptualizar a la gobernanza y Administración pública inteligente.

En este sentido, los Gobiernos y Administraciones públicas de los países de América Latina y el Caribe deben desarrollar políticas públicas que integren estrategias digitales, que fomenten el progreso del ecosistema digital y la economía digital, siendo estas estrategias incipientes a la actualidad. En este cometido, se necesita entonces un repensar en la organización de las administraciones, y el desarrollo de competencias digitales en sus funcionarios que permitan integrar servicios públicos que relacionen los datos, la analítica

avanzada, los algoritmos, la inteligencia artificial y las tecnologías disruptivas para desarrollar ofertas de productos y servicios digitales que se sistematicen y consoliden para crear valor a favor de la inclusión y el desarrollo sostenible, rumbo hacia la cuarta Revolución Industrial denominada 4RI.

Por otro lado, el continuo crecimiento exponencial de las necesidades sociales y los requerimientos de servicios públicos (educación, seguridad, salud, transporte, justicia, etc.) obligó desde la década de 1970 a los Estados de bienestar a evaluar su modelo de Administración pública inspirada en el ideal burocrático weberiano tradicional a incorporar prácticas del sector privado a la nueva gestión pública (NGP) (Hughes, 2012). Posteriormente, y en aras de mejorar la gestión pública, se consolida la idea de gobernanza pública como la inclusión de redes de actores en la configuración de las políticas o la prestación de los servicios públicos (Kettl, 2000).

Luego y con el masivo uso de las TIC se pasó de la presencia en la web (e-gobierno), la oferta de servicios digitales (e-servicios), la democracia electrónica (e-democracia), el *open government*, (transparencia, participación y colaboración) a una gobernanza del sector público basada en algoritmos como la base de una Administración pública inteligente o 4.0. De esta manera, y desde el punto de vista teórico, se estarían sentando las bases de un nuevo paradigma denominado Gobernanza y Administración Pública Inteligente (GAPI).

Este nuevo paradigma obliga a entender a la Administración de una forma holística, gestionando globalmente la información y los datos para extraer valor de su agregación y tratamiento, garantizando a la vez la privacidad de los ciudadanos (CLAD, 2021), con el objeto de que estos sean el insumo de un nuevo sector público flexible, ágil e inteligente, basado en el uso y aprovechamiento de las tecnologías disruptivas en el gobierno y la gestión de las Administraciones públicas. Por tal razón, la GAPI se apoyaría en algoritmos computacionales, analítica de datos, el *big data*, políticas públicas con algoritmos predictivos, la banda ancha, la computación en la nube, *block-chain*, internet de las cosas y sensores, GPS

y servicios georreferenciados, realidad aumentada, nanorobótica, avatares digitales, entre otras técnicas y tecnologías disruptivas, que permitirán atender las necesidades sociales, mejorando la actividad gubernamental y la relación de las Administraciones públicas con los ciudadanos.

La meta final es disponer de una sociedad inteligente, que es una sociedad lista y empoderada digitalmente con inteligencia colectiva que va más allá de mecanismos automáticos. Es una sociedad crítica de la inteligencia de los dispositivos tecnológicos, que utiliza las tecnologías disruptivas y los algoritmos de la inteligencia artificial para la identificación de soluciones a problemas complejos en conjunto con el gobierno y la Administración pública. Por ende, este capítulo tiene por objetivo plantear una visión del nuevo paradigma de la GAPI a partir del proceso de inclusión de las tecnologías disruptivas como medio de transformación del sector público.

Desde lo metodológico, este capítulo parte de una revisión sistemática de la literatura relevante que combina las aproximaciones teóricas de los paradigmas de la gestión pública. Resulta relevante aquella literatura que aborda el proceso de inclusión de la gobernanza de datos y algoritmos para crear valor público por medio de la inteligencia colectiva y la inteligencia artificial (IA) como medio de transformación del sector público. Por resultado se evidencia que la sociedad se desarrolla en el momento en que es lista y empoderada de manera digital para desarrollar una inteligencia colectiva que va más allá de mecanismos automáticos y que la utiliza en conjunto con el gobierno, la Administración pública y las tecnologías disruptivas y los algoritmos de la inteligencia artificial para identificar soluciones a problemas complejos de la sociedad.

## 2. Estado del arte

En el contexto de la evolución de la humanidad, sus paradigmas tecnológicos y sus revoluciones industriales, la humanidad se encuentra inmersa en la denominada cuarta Revolución Industrial denominada 4RI o 4.0, cuyo desarrollo se ha fundamentado en la internet, el dato y la información. Esta revolución permite una ola de innovaciones en la sociedad vinculadas con el aprendizaje automático, los algoritmos de la inteligencia artificial, la toma de decisiones algorítmicas, los nuevos tipos de computación y las interfaces entre personas y servicios de las TIC (Naciones Unidas, 2019), que han originado un nuevo ecosistema digital que incluye a las economías digitales.

La contemporaneidad caracterizada por la creciente adopción de las tecnologías disruptivas y el estado poscovid de la humanidad se caracterizará por un alto nivel de inversión en la construcción de redes de telecomunicaciones fijas y móviles de banda ancha (5G) como el principal insumo para el funcionamiento del nuevo ecosistema y su economía digital. Esto permitirá la adopción de teléfonos cada vez más inteligentes, computadoras con mayor capacidad de procesamiento, almacenamiento y transmisión, la aparición de nuevas plataformas y servicios de internet para el gobierno electrónico y el comercio electrónico, nuevas tecnologías digitales para aumentar la productividad y competitividad de las empresas, proliferación de empresas proveedoras de servicios, aplicaciones y contenidos digitales y audiovisuales, redes sociales, buscadores, telecomunicaciones y manufactura de equipamiento, así como el crecimiento de la demanda de capital humano calificado y especializado para desarrollar las industrias del sector digital.

En este sentido, se agudizará la inteligenciación “smartización” de las ciudades y territorios con el fin de atender de manera oportuna, en tiempo real y tecnificar los soportes para las funciones y transacciones ordinarias, que satisfagan las necesidades y requerimientos de las personas mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías disruptivas basadas en las TIC. Lo que permitirá que se produzca una innovación de los servicios públicos basada en las nuevas tecnologías digitales, los datos y la información.

Según el Banco de Desarrollo de América Latina, de acuerdo con la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2017), América Latina y el Caribe (ALC) debe prepararse para construir un ecosistema digital equiparable al que existe en los países desarrollados, y a pesar de que en los últimos diez años han existido avances significativos en el tema, aun es incipiente. El diagnóstico realizado entre 2004-2015 muestra avances en la conectividad digital con un interesante crecimiento de la penetración de la telefonía móvil, la banda ancha móvil y la televisión por suscripción, la digitalización de los hogares y el nivel de competencia en los servicios de banda ancha móvil y la televisión por suscripción (CAF, 2017).

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2016) realizó un diagnóstico del ecosistema digital en ALC y se obtuvieron los siguientes datos: 1) aumento de la penetración de internet en 162 % entre 2006 y 2015; 2) limitada penetración de internet en zonas rurales; 3) aumento de la banda ancha móvil en la región; 4) el costo de la banda móvil supera el umbral de asequibilidad del 5 % en al menos ocho países de la región; 5) la velocidad de descarga promedio de banda ancha global en los países más avanzados es de 32,2 Mbps comparado con los de la región, que alcanza 7,3 Mbps; 6) la inversión en bienes y servicios digitales equivale a un quinto del realizado por Estados Unidos y a un 60 % de China; 7) cadenas globales de producción de bienes vinculados con las TIC de la región con bajo inserción productiva; 8) uso mayoritario en la región de sitios como Google, Facebook, Microsoft, Yahoo y Wikipedia; 9) alta oferta de contenido visual por plataformas globales; 9) bajo comercio minorista en relación de comercio electrónico; 10) de las 20 mayores empresas del mundo de ventas minoristas en línea, solo una es latinoamericana (Cepal, 2016).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) describe al ecosistema digital en ALC señalando que: 1) la infraestructura digital no permite aumentar los niveles de productividad y de inclusión social en la región; 2) la media de penetración de banda ancha móvil alcanza el 69,4 % y el 12 % de banda ancha fija en 2017; 3) los marcos regulatorios de las tecnologías y los servicios operan de manera aislada.

da; 4) no se ha implementado la TIC y banda ancha en las instituciones locales, escuelas, las empresas y los Gobiernos para ofrecer servicios con transparencia, eficacia y calidad; 5) prevalece una estructura con más tareas rutinarias y niveles de competencias bajos en las economías (OCDE, 2019).

Este escenario define retos y desafíos que merecen ser objeto de atención por los Gobiernos y sus Administraciones públicas en la región, y obligan a la formulación y puesta en marcha de una estrategia que integre los marcos legales y regulatorios tendientes a incentivar las inversiones en la economía digital, la convergencia de tecnologías, las redes de alta velocidad y en general la consolidación de la economía y ecosistema digital, “con sus consiguientes efectos positivos en el crecimiento, la productividad y el empleo” (Cepal, 2018). Además de revisar los modelos de gestión pública para atender las demandas de los ciudadanos y de mejorar el accionar gubernamental. En este contexto, el uso de las tecnologías digitales por parte de instituciones públicas aumentaría la eficiencia y la eficacia de los servicios de salud, educación y transporte, entre otros. También fomentaría la participación ciudadana, la transparencia y se facilitarían prácticas de control social más sostenibles (Cepal, 2021).

Por tal razón, en la Agenda Digital (eLAC2020) se define un estado de gobernanza de la economía digital que facilita el comercio digital y regula las transacciones transfronterizas. De tal manera que promueve el mercado digital regional e incrementa el comercio, la economía digital, y fortalece a la competitividad de la región mediante la aplicación de tecnologías digitales. En esta línea, los decisores del Gobierno y las Administraciones públicas en ALC deben facilitar la adopción de las tecnologías digitales en la provisión de servicios públicos, en el mejoramiento de la relación Gobierno-ciudadano, en el fomento de la democracia participativa y la participación en la toma de decisiones de la esfera pública, aumentando la coordinación entre las partes intervenientes y una mayor flexibilización institucional, prevaleciendo aspectos de seguridad, privacidad y protección y uso de los datos.

En esta nueva realidad, se aumenta la incertidumbre en las Administraciones públicas que se caracterizan por: 1) infraestructura tecnológica obsoleta en relación con el sector privado; 2) pocas habilidades digitales en el capital humano público; y 3) baja interoperabilidad de las bases de datos de las administraciones públicas. Esto aumenta la brecha entre los avances tecnológicos y la eficiencia y eficacia de los servicios y productos públicos (Llanes y Salvador, 2020). En tal sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece que existe una expansión de las burocracias y “trámites” que generan costos y

[...] afectan la calidad de vida de las familias, la productividad del trabajo y la competitividad de las empresas. Asimismo, esos costos han contribuido a reforzar una imagen de distanciamiento del sector público de las necesidades de sus ciudadanos, y se han visto reflejados de manera negativa en la confianza en los gobiernos (BID, 2016, pp. 9-10).

Se requiere repensar las organizaciones públicas y definir estrategias digitales que incluyan conocimientos y competencias de los servidores públicos, integren las tecnologías con la gestión de la información y del conocimiento, y que fomenten a la transformación digital como una oportunidad para mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos (OCDE, 2020), así como desarrollos una gestión digital que reconozca según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),

[...] efectivamente el derecho de los ciudadanos a la información pública y a vincularse e interactuar electrónicamente con su administración, don- dequeira que se encuentren físicamente situados, y se aseguren canales alternativos, válidos todos para admitir el ingreso de formularios, pedidos, consultas, trámites, habilitar su seguimiento y resolución a distancia (CLAD, 2018, p. 61).

La Unión Europea (UE) presentó la recomendación de adoptar una matriz para evaluar las competencias digitales mediante cinco atributos: 1) tratamiento de la información; 2)

comunicación; 3) creación del contenido; 4) seguridad y 5) resolución del problema (UE, 2015).

En síntesis, los Gobiernos y Administraciones públicas de los países de ALC requieren desarrollar políticas públicas que integren estrategias digitales que fomenten el progreso del ecosistema digital y la economía digital, siendo este en la actualidad incipiente. En este cometido, se necesita entonces un repensar en la organización de las administraciones y el desarrollo de competencias digitales en sus funcionarios que permitan integrar servicios públicos que relacionen los datos, la analítica avanzada, los algoritmos, la inteligencia artificial y las tecnologías disruptivas para desarrollar ofertas de productos y servicios digitales que se sistematicen y consoliden para la creación de valor a favor de la inclusión y el desarrollo sostenible, rumbo hacia la 4RI.

### 3. La gobernanza y la Administración pública inteligente

En el escenario actual denominado poscovid, las sociedades, los Gobiernos y la Administración pública están obligados a ingresar en la dinámica de la economía digital y al crecimiento exponencial del uso y aprovechamiento de los datos y la información. Es en este contexto que se requiere de objetivos y estrategias claras para llevar a cabo una transformación digital que permita disponer en el corto plazo de una administración digital y, con esta, conseguir una gobernanza y Administración pública inteligente. El término de administración digital se compone de dos conceptos: “administración”, que procede del latín *administratio, onis*, que en sentido literal no es otra cosa que la acción y efecto de servir, cuidar, o administrar; para los romanos fue conceptualizado como la satisfacción de las necesidades de la sociedad (David, 2008); la Real Academia Española también define a la administración como la oficina o establecimiento dedicados a la gestión de ciertas actividades que tienen intervención del Estado.

Por otro lado, y desde la corriente francesa, a la Administración pública se la considera como la entidad o conjunto de entidades públicas prestadoras de servicios de carácter socio-comunitario cuya actividad se encuentra orientada al interés general; es decir, entidades que prestan “servicios considerados útiles para la sociedad, aunque no sean rentables: los servicios públicos” (Blairon, 2014, p. 90); en este contexto, la burocracia es el orden instituido por nuestras naciones para desarrollar la actividad de la administración.

Al concepto de la burocracia, en términos generales se le asocia con la idea del escritorio y la oficina; y se deriva de las actividades de escritura, cuyo término fuera hecho público en 1761 por Vincent de Gournay. Este término también se le asocia con su procedencia del francés a partir del término *bureau*: oficina o escritorio, y del término *cratie* (que proviene del griego-κράτος, y este de la raíz κράτος: poder o fuerza), cuya connotación es de “los individuos que ostentaban el poder desde el escritorio”; o del latín *burra* o *bura*, utilizado para identificar a un paño o tapete, que llevaban y utilizaban los escribientes, para hacer su trabajo en la superficie de mesas poco pulidas (Holman, 2003, p. 132).

Por otro lado, y como parte constitutiva de la acción de administrar, está la concepción de gobernanza, que es definida como “los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el ‘común resultado’ de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (Kooiman, 1994, p. 31), que integra el enfoque de gobernabilidad como una de las condiciones de dirección de los Gobiernos y su capacidad de gobernar (Aguilar, 2015). Por su parte el concepto de “digital” está asociado a la evolución tecnológica en la que la Real Academia Española la define como aquello que crea, presenta, transporta o almacena información mediante la combinación de bits o valores discretos (pertenecientes al conjunto) a diferencia de valores continuos (asociados al ámbito de la lógica matemática).

En esta contextualización de conceptos básicos de la administración, es necesario resaltar que la Administración pública y la burocracia, como parte de la teoría clásica de la

administración, se caracteriza por el uso del documento y el expediente escrito, como la base fundamental de las actividades de los funcionarios y de la oficina que es considerada “la médula de toda forma moderna en la actividad de las asociaciones”, en la que “rige el principio administrativo de atenerse al expediente” (Weber, 2002, p. 175). En este espacio organizacional, se destaca el uso y aprovechamiento de las TIC por la sociedad, el Estado y su Administración, y se evidencian en la actualidad, tres grandes transformaciones: la escritura, la imprenta y la digitalización.

La escritura, como una de las prácticas ancestrales del ser humano, satisfizo la necesidad del Estado de crear, registrar y almacenar información, al servicio de la sociedad. Luego, a finales del siglo xix con la innovación en las oficinas de la máquina de escribir mecánica que utilizaba al papel y el carbón, desplazó a la escritura manual. Ya en siglo xx y con el surgimiento de la computadora personal, el internet y las TIC, se dio paso a la digitalización, es decir, el paso de la galaxia Gutenberg (imprenta) a la galaxia internet (digitalización). Con ello la humanidad cambió los estilos de informarse y comunicarse dentro de la relación sociedad, Estado y su administración. Es en este estado de evolución que la digitalización inicia su desarrollo como solución a los requerimientos de la seguridad de un Estado y sus fuerzas armadas, dando sus primeros pasos en el uso de la informática y las redes (velocidad ultra<sup>1</sup> y la criptografía, ARPAnet<sup>2</sup> y la internet, el CERN<sup>3</sup> y la web), se expandió exponencialmente hacia empresas privadas (por citar algunos de los denominados gigantes tecnológicos como Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft) y el conjunto de ellas (Fernández y Vázquez, 2017).

En este contexto, emerge la transformación digital, que etimológicamente viene del latín *transformare*, “trans-”, que significa pasar de un lado a otro, y “forma” en el sentido de

- 1 Con este término se identifican a las velocidades de 1 Gb en internet, por lo general, a través de fibra óptica.
- 2 Advanced Research Projects Agency Network o Red de Agencias de Proyectos de Investigación Avanzada en español, era una red de computadoras construida en 1969.
- 3 Center European for Research Nuclear o Centro Europeo para la Investigación Nuclear. Fue el sitio en el que se celebró la primera conferencia sobre World Wide Web. Es allí que emerge la tecnología del www.

configurar; y que se le concibe como el proceso de pasar de un lado a otro cambiando la configuración de algo, en este caso basado en las tecnologías digitales (Guimba, 2021). Según Sonia Duro (2020, p. 1), “la transformación digital es el proceso por el cual las organizaciones o empresas reorganizan sus métodos de trabajo y estrategias en general, para obtener más beneficios gracias a la digitalización de procesos y a la implementación dinámica de las nuevas tecnologías”.

Según Katz (2015, p. 1), “el ecosistema digital es definido como el conjunto de infraestructuras y prestaciones (plataformas, dispositivos de acceso) asociadas a la provisión de contenidos y servicios a través de internet”. En este ecosistema se define al índice de digitalización que mide la capacidad de un país y su población para usar tecnologías digitales maduras (telecomunicaciones fijas y móviles, en especial la banda ancha) que permiten generar, procesar y compartir información. Su medición se basa en seis pilares: asequibilidad, confiabilidad de infraestructura, accesibilidad a las redes, capacidad, utilización y capital humano. En esta línea, es necesario aclarar, además, que “lo digital no es un fin en sí mismo de la transformación, sino un medio para llevarla a cabo. Por lo tanto, dentro de la transformación digital debemos encontrar nuevas maneras de cumplir los objetivos que tiene una empresa” (Líderes Digitales, 2021, p. 1).

Por esta razón, para emprender una transformación digital en las organizaciones se necesita del avance de la digitalización y la automatización de operaciones rutinarias en la producción de bienes y servicios públicos. En este cometido, las tecnologías digitales, la institucionalidad y las personas son la triada indispensable para desarrollar esta actividad. Según el BID, muchos de los servicios públicos requieren que entre los ciudadanos y el Gobierno se lleven a cabo transacciones que implican el intercambio de información y la realización de procedimientos predefinidos para el acceso a información, el ejercicio de derechos, o el cumplimiento de obligaciones; por tal razón, es indispensable que actores del sector público se apropien de las tecnologías para servir a sus ciudadanos de mejor manera (BID, 2016, p. 9).



En esta línea, las Administraciones públicas deben adoptar nuevas maneras de pensar y actuar, con el uso de las nuevas tecnologías como la inteligencia artificial, el *big data*, la computación en la nube, el internet de las cosas, la robótica y los sistemas de colaboración social, entre otras, que están cambiando la forma de vida y comunicación del Estado y la sociedad. A pesar de que en las Administraciones públicas existe una proliferación del uso de una serie de herramientas digitales (programas de escritorio, aplicaciones móviles, servicio web, plataforma en la nube, entre otras) que permiten acercar la gestión de lo público al ciudadano, brindar servicios públicos más eficientes, eficaces y con calidad, fortalecer la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y la colaboración en la toma de decisiones en la gestión de los recursos públicos, entre otros; la alta dirección pública, los políticos, los gobernantes y las personas que se ocupan día a día de la función pública y la ciudadanía aún no conciben que dicha transformación digital es un nuevo paradigma que trae consigo un cambio en curso que va mucho más lejos del uso de las tecnologías. Por lo que se requiere de una visión clara, no de las tecnologías sino de su ecosistema en el que estamos inmersos.

Por tal razón, en este complejo y cambiante entorno de múltiples actores, el Estado, como garante del bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de la sociedad actual; por lo que requiere rediseñar un nuevo sistema de administración y gestión pública que abarque todos los ámbitos y formas posibles para ser más eficiente. En este escenario es que la transformación digital se considera como una de las alternativas para optimizar actividades administrativas en el *back office*, el *front office*; y sobre todo en aquellas que tienen relación con la información y el dato como su esencia misma, y que, al ser procesado, almacenado y compartido por la ciudadanía de carne y hueso, se vuelve en conocimiento, aprendizaje y sabiduría que apoya a los procesos de toma estratégica de decisiones. En este orden de ideas, la transformación digital en las Administraciones públicas debe cumplir con procesos informacionales y comunicacionales que desarrollen relaciones abiertas, de transparencia y colaboración, entre la gestión pública y la ciudadanía.

En este contexto, factores externos como la emergencia sanitaria mundial causada por la covid-19 han obligado a un aprendizaje acelerado en las administraciones y la ciudadanía, en el uso y aprovechamiento de aplicaciones propias de la transformación digital como la videoconferencia, el teletrabajo la telemedicina, la teleducación, así como el uso de plataformas y aplicaciones colaborativas, la simplificación, digitalización o virtualización de numerosos procedimientos. Otra de las características de este nuevo paradigma administrativo es la liberación y disponibilidad de los datos y por ende de la información, en miras de acrecentar la transparencia y la participación ciudadana en actividades de control social y la colaboración en la detección de necesidades, formulación, diseño y elaboración de políticas y producción de servicios, seguimiento y evaluación, teniendo presente la equidad de género, las competencias digitales y computacionales.

Por lo tanto, con la finalidad de incrementar valor público, las Administraciones públicas deben incrementar las capacidades institucionales en la gobernanza de datos como estrategia de innovación, que permita aprovechar la próxima tendencia revolucionaria del *big data*, la robótica y la inteligencia artificial. Estas son tecnologías disruptivas emergentes que permiten acelerar una transformación radical de la gestión pública, cuyo objetivo central es la renovación conceptual del modelo organizativo, de los procesos administrativos, de los servicios y de las políticas públicas, basado en el uso y aprovechamiento de la tecnología como instrumento.

La transformación incluirá la incorporación de técnicas de inteligencia artificial que redefine los cimientos operacionales de la gestión pública, en aras de disponer de una gestión inteligente, holística y relacional, y un modelo organizativo basado en la gestión del conocimiento y en la inteligencia colectiva. La inteligencia de la gestión pública no solo tiene que ver con el manejo eficiente de grandes fuentes de datos. Más bien tiene relación con procesos de gestión abierta, cercana y más humana que favorecen la participación, la colaboración y la cogestión de los servicios públicos, buscando la máxima empatía y

colaboración entre las instituciones y la sociedad civil. Por lo que es necesario aprovechar la oportunidad de las Administraciones públicas que están a las puertas de un inevitable cambio debido al relevo intergeneracional, a la pronta incorporación de las tecnologías 4.0 y a la crisis poscovid-19.

En este panorama se concibe a la noción de gobernanza inteligente, como un nuevo paradigma en la gestión del sector público que deriva de la incorporación de tecnologías disruptivas y técnicas como la inteligencia artificial (IA), cadena de bloques (CdB), internet de las cosas (IdC), computación en la nube, realidad aumentada y la Administración pública 4.0, entre otras, que determinará la nueva forma de gestión de la esfera pública en los próximos años.

En esta línea de reflexión, el término de gobernanza inteligente (*smart governance*) va tomando prevalencia en función de que la tecnología deja de ser un elemento superficial e instrumental y se convierte en un medio nuclear y crítico para la acción pública, política, económica, cultural y social; y está definida por la “capacidad de autogobierno de una sociedad, prescindiendo de las jerarquías y favoreciendo la adopción de políticas en redes horizontales de actores públicos y privados” (Jiménez y Ramírez, 2008, p. 107), favoreciendo a una integración sistémica de la ciudadanía y la Administración pública, beneficiando a la creación de valor público mediante la identificación de nichos de interés comunitario, la generación de espacios de cocreación de servicios públicos y espacios de colaboración en la toma de decisiones sobre problemas complejos de la sociedad (Sorensen & Torfing, 2012).

Este nuevo escenario de gobernanza es posible gracias al uso de técnicas de análisis de datos masivos (*big data*), la IA, plataformas sociales, sensores de escucha activa, redes 5G, entre otras. La inteligencia artificial y la robótica, por ejemplo, pueden ser la gran oportunidad para implantar una renovación institucional y organizativa radical de las instituciones públicas y contribuir a su adaptación, a su relevancia y a su supervivencia en un contexto complejo de gobernanza (Ramió, 2018). Esto podría orientar a nuevos procesos de la ges-

tión pública que integren inteligencia, con el fin de desarrollar una inteligencia colectiva con la integración de portales de transparencia y datos públicos abiertos, la interacción con la ciudadanía, el control social basado en entornos digitales y la generalización de las comunidades de aprendizaje y puesta en marcha de innovación social en la solución de problemas colectivos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la inteligencia de una sociedad podría consolidarse al disponer de una sociedad empoderada y no necesariamente por el uso abundante de las tecnologías inteligentes. La inteligencia colectiva no puede reducirse a mecanismos automáticos. Por último, para desarrollar una gobernanza inteligente en el sector público, es necesario promover una ciudadanía digital activa que, en conjunto con innovadores públicos y sociales, promocionen la explotación de datos confiables centrados en servicios digitales útiles para la sociedad, en armonía con una regulación flexible e inclusiva.

La Administración pública Inteligente o membretada 4.0., en relación con la actual Revolución Industrial 4RI, tiene por objetivo el instrumentar un sector público que beneficie a sociedades más sostenibles, libres, justas y democráticas, mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías disruptivas. Tales tecnologías son en la actualidad el medio para atender las presiones de mejorar su rendimiento en la atención de las necesidades de la ciudadanía y la creación de valor público en entornos cada vez más digitales que incluyen la innovación pública, la gobernanza inteligente, las redes sociales digitales, el Gobierno abierto o la participación 2.0. (Barragán, 2022).

Según Castells, la Administración pública inteligente es aquella que se adapta al momento en el que vive y se pone al servicio de los ciudadanos (Cuéllar y Díaz, 2007). En este sentido, Criado (2021) argumenta que las Administraciones públicas deberán acostumbrarse a gobernar con algoritmos, como medio de una gobernanza inteligente basada en el uso de tecnologías disruptivas con características intrínsecas capaces de generar innovaciones disruptivas en los sectores económicos, los nuevos modelos organizativos y la gestión pública.

Las capacidades disruptivas de esas nuevas tecnologías inteligentes en el sector público (*Ibid.*) tienen el potencial para incidir en: 1) la incorporación de agentes externos a los procesos de toma de decisiones; 2) las dinámicas colaborativas en grupos de trabajo distribuidos (halocracia); 3) la transparencia; 4) la transformación de las dinámicas de intermediación; 5) la reducción de los costes de puesta a disposición de la información; y 6) la evaluación constante y la trazabilidad de las acciones en esos nuevos espacios colaborativos digitales. La gobernanza y Administración pública inteligente para su desarrollo se apoyará en modelos computacionales, incluyendo analítica gubernamental, evaluación de grandes datos, modelado de políticas públicas o algoritmos predictivos.

#### 4. Nuevo paradigma de gobernanza y Administración pública inteligente

El continuo debate de la gestión pública y sus paradigmas han traído consigo novedosas conceptualizaciones, reformas administrativas y herramientas para el sector público. El crecimiento exponencial de las necesidades sociales y los requerimientos de servicios públicos (educación, salud, transporte, justicia, etc.) obligó en la década de 1940 a los Estados de bienestar a evaluar su modelo de Administración pública, inspirada en el ideal burocrático weberiano, e incorporar prácticas del sector privado a la nueva gestión pública (Hughes, 2012). Por otro lado, y en aras de mejorar la gestión pública, se consolida la idea de gobernanza pública como la inclusión de redes de actores en la configuración de las políticas o la prestación de los servicios públicos (Kettl, 2002).

Posteriormente, y gracias a la irrupción de las tecnologías, en general, y de la internet, en particular, se configuraron las prácticas y conceptos que incluyeron al uso de las TIC en la Administración pública, originando conceptos como la administración electrónica, gobierno electrónico o gobierno digital (Scholl, 2014). Estas prácticas y conceptos han sido utilizados para definir una gestión pública eficiente y eficaz que permita mejorar la relación

con otros actores mediante el uso de portales web y la prestación de servicios electrónicos, siguiendo los postulados de la gobernanza pública.

La GAPI, en especial, tiene por base al sector público flexible, ágil e inteligente, basado en el uso y aprovechamiento de las tecnologías disruptivas en el gobierno y la gestión pública. Por tal razón, la GAPI se apoyaría en algoritmos computacionales, analítica de datos, el *big data*, políticas públicas con algoritmos predictivos, la banda ancha, la computación en la nube, *block-chain*, internet de las cosas y sensores, GPS y servicios georreferenciados, realidad aumentada, nanorobótica, avatares digitales, entre otras técnicas y tecnologías, que permiten atender las necesidades sociales, mejorando la actividad gubernamental y la relación de las Administraciones públicas con la ciudadanía. En la tabla 1 se encuentra la evolución de algunos conceptos asociados a la Administración pública, pasando por la visión de la Administración pública tradicional, la nueva gestión pública, la gobernanza pública y la GAPI.

Por esta razón, la nueva propuesta de la gestión pública contemporánea se centra en el impacto público, mediante la mejora de servicios para los ciudadanos y las empresas, el aumento de la eficiencia operativa, la consolidación de infraestructura digital y el uso de datos, así como de la promoción de la integridad pública y la prevención de la corrupción. Pues se trata de una “gran transformación” de los Gobiernos que utilizan a los *startups*, *scaleups* y MiPyMes digitales con vocación pública, en busca de retornos financieros y la creación de valor público e impacto social. Prácticas que son parte de los ecosistemas *govtech*, un nuevo tipo de alianzas público-privadas de innovación en el sector público, con gran potencial para mejorar la productividad de las Administraciones públicas y la calidad del gasto público en una coyuntura de deceleración económica. Los *govtech* son un instrumento potente de política pública que fomenta el emprendimiento y promueve nuevos segmentos de crecimiento, así como la inversión en empresas innovadoras locales (CAF, 2020).

TABLA 1. PARADIGMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Paradigmas de la Administración pública	Administración pública tradicional	Nueva gestión pública	Gobernanza pública	Gobernanza y Administración pública inteligente
Teorías de referencia	Teoría política liberal. Modelo burocrático weberiano	Teoría económica. Gerencialismo (taylorismo) y nueva economía institucional	Teoría política democrática. Enfoques contingentes	Teoría política democrática. Gobierno electrónico. Open government. Economía colaborativa
Idea fuerza	Organización vertical. Cumplimiento de normas y reglas	Eficiencia, transparencia, participación en solución de problemas sociales	Colaboración en red de actores y ciudadana	Colaboración en red y gobernanza de los datos
Tipo de Estado y Administración pública	Estado garante / Administración burocrática	Estado regulador / Administración posburocrática	Estado regulador / Administración en red	Abierto, transparente y colaborativa / con innovación, ética y de calidad
Papel del Gobierno	Opera	Dirige	Dirige / construye redes	Construye redes / crear valor público e inteligencia colectiva
Modelo de interacción social	Jerarquía	Mercado	Red	Comunidad
Diseño organizativo	Jerárquico	Semiplana, modelo de agencias	En red y APP público-privados	En red y como plataforma / halocracia

Paradigmas de la Administración pública	Administración pública tradicional	Nueva gestión pública	Gobernanza pública	Gobernanza y Administración pública inteligente
Directivos públicos	Garantes del cumplimiento de las normas y el procedimiento	Emprendedores para mejorar los resultados en términos de eficiencia económica	Dinamizadores de redes de políticas públicas	Innovadores expertos en detectar nichos de creación de valor público y cocreación con la ciudadanía
Instrumentos para solucionar los problemas públicos	Programas públicos altamente regulados	Herramientas de gestión empresarial	Redes de actores prestadores de servicios públicos	Herramientas de la web 2.0 (apps, redes sociales, plataformas colaborativas, etc.), <i>big data</i> y laboratorios de innovación
Papel de la ciudadanía	Usuario	Cliente	Ciudadano-cliente	Ciudadano digital / co-productor
Rol de las TIC	TIC para la automatización de tareas	TIC para la digitalización y la eficiencia	TIC para mejorar la relación con el entorno	TIC para la innovación pública colaborativa y la creación de valor público y la inteligencia colectiva

Fuente: Criado (2016). Elaboración propia del autor (2022).

Por esta razón, la nueva propuesta de la gestión pública contemporánea se centra en el impacto público mediante la mejora de servicios para los ciudadanos y las empresas, el aumento de la eficiencia operativa, la consolidación de infraestructura digital y el uso de datos, así como de la promoción de la integridad pública y la prevención de la corrupción. Pues se trata de una “gran transformación” de los Gobiernos que utilizan a los *startups*, *scaleups* y MiPyMes digitales con vocación pública, en busca de retornos financieros y la

creación de valor público e impacto social. Prácticas que son parte de los ecosistemas *govtech*, un nuevo tipo de alianzas público-privadas de innovación en el sector público, con gran potencial para mejorar la productividad de las Administraciones públicas y la calidad del gasto público en una coyuntura de deceleración económica. Los *govtech* son un instrumento potente de política pública que fomenta el emprendimiento y promueve nuevos segmentos de crecimiento, así como la inversión en empresas innovadoras locales (CAF, 2020).

La Administración pública, desde el punto de vista político, es concebida como el instrumento de poder en los ámbitos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), es también la expresión institucional concreta del Gobierno, cuyo fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público. En este contexto, las ciencias de la administración han evolucionado diferentes paradigmas, los mismos que han pasado desde la Administración pública tradicional a la nueva gestión pública (gerencia pública); de la gerencia pública a la gobernanza y de esta con el uso y aprovechamiento de las TIC a la gobernanza y la Administración pública inteligente. En consecuencia, ha existido un cambio de los paradigmas de los modelos administrativos.

La Administración pública, como disciplina, se consolida lentamente en Estados Unidos. Woodrow Wilson, en 1880, siendo presidente de dicho país, se preocupó de la creación de una clase administrativa no partidaria, seleccionada sobre la base del mérito para neutralizar el nepotismo y el favoritismo que dominaban la Administración pública estadounidense del siglo xix (Saravia y Ferrarezi, 2006). Desde principios del siglo xx, Weber establece el primer paradigma administrativo denominado el modelo burocrático de Estado, que desde un punto de vista técnico es capaz de lograr el grado más alto de eficacia. Este paradigma define al modelo de gestión de la Administración pública tradicional o burocrática que implementa políticas públicas y centraliza procesos para la toma de decisiones; dicho arquetipo ha sido la esencia de los Estados-nación hasta la actualidad (Weber, 1944),

que proporciona un cambio de un sistema patrimonial democrático a un sistema racional jurídico, caracterizado por la legalidad (normas y reglamentos); formalidad (actuaciones administrativas por escrito); racionalidad (división y definición de cada puesto de trabajo); impersonalidad (puestos de trabajo y funciones); y jerarquía (designación de cargos y funciones).

Factores externos como la globalización, el avance tecnológico, los cambios del comportamiento humano, la demanda de nuevos servicios públicos, entre otros, han obligado a un cambio de pensamiento, a una nueva conceptualización del modelo predominante y a la estandarización de la Administración pública bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. En este sentido, Gelinier, en 1967, propuso el término *management public*; en tanto que Heller en 1972 argumentó sobre la superioridad del gestor privado del mundo empresarial sobre el funcionario público (Heller, 1973).

Messenet, en 1975, propuso el vocablo *gestión*, que introduce los modelos de gestión privada dentro de la Administración pública y resalta el papel del uso de la informática, información, presupuesto, control de gestión, administración de recursos humanos, adelantando nociones sobre orientación hacia el cliente. Además, distingue al *management*, como propio de los negocios, y lo público, como inherente a la ciencia administrativa (Laufer y Burlaud, 1980).

Así las cosas, el *management* público consiste en una nueva gerencia (*gérer*) de las cosas del Estado (Parenteau, 1994). Su objetivo consiste en establecer una nueva Administración pública con base de las cualidades de la gestión privada. En tal sentido, el nuevo paradigma de la Administración pública se basa en el modelo de gestión pública que asume la forma de empresa, dejando el tema político para adquirir forma de mercado. Los servicios públicos son prestados sin fórmulas burocráticas en modalidad de competencia mercantil, en los que el ciudadano es ahora consumidor libre del contacto político, lo que ha dado lugar a nuevos modelos de gestión pública.

En este contexto, desde la década de 1980, diversos métodos administrativos, que buscaron promover una gestión pública menos costosa, más eficiente y efectiva, han sido implementados específicamente en Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia (modelo Whitehall aplicado en los tres países), Países Bajos, EE. UU., Canadá, Francia y México, entre otros. Este nuevo paradigma permitió el origen de nuevos modelos de gestión como el modelo OCDE (orientación hacia el cliente), el gobierno empresarial, el modelo posburocrático, el *New Public Management*, el *New Scientific Management*, la gestión pública posmoderna, la gestión pública pensada desde el arte y la estética, la gobernanza y el Gobierno abierto, entre otros.

En este sentido, el *New Public Management* o nueva gestión pública (NGP) hace uso de herramientas de la gestión empresarial privada en la Administración pública, en procura de brindar servicios con estándares de calidad más acordes con las demandas de los ciudadanos; sus principios en esencia son la eficiencia, competencia y efectividad. La implementación de la NGP requiere transformar estructuras, procesos y cultura predominantes en la gestión pública, así como las normas de actuación de los funcionarios y organizaciones públicas y los patrones de comportamiento que rigen las relaciones entre los agentes del sector público y el sector privado.

La existencia de una Administración pública moderna, eficiente, transparente y al servicio de los ciudadanos permite asegurar la existencia de un Estado que brinde las garantías necesarias para proteger las libertades individuales, asegurar el desarrollo de la iniciativa privada y el ejercicio de los derechos individuales. Los servicios prestados por el Estado deben orientarse a asegurar el bienestar general y garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos. Para la NGP el ciudadano ya no es visto como un súbdito, sino que es un cliente que a cambio de sus contribuciones exige el suministro de un cierto número de servicios que tengan cierta calidad. Desde este punto de vista, se limitaría el concepto de ciudadano (Schröeder, 2000).

Es así que todo lo que se realiza en la Administración pública de un Gobierno democrático se refleja en los resultados, acciones y en los efectos que produce. Todo ello debe ser medido y transparente, siendo estas, las prácticas transparentes, la base de un sistema administrativo que limita la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y la ejecución de funciones para obtener efectos positivos directos en la comunidad. Por esta razón es que las estructuras administrativas públicas deben contar con sensibilidades y actitudes abiertas, de colaboración, constructivas y dispuestas a satisfacer las necesidades sociales. Este es el escenario propicio para un nuevo paradigma de gobernanza pública (o en red) que requiere de la construcción de redes de colaboración cuyos actores son de origen público y privados, que comparten un mismo fin: la solución de problemas sociales mediante la colaboración interorganizativa (Longo, 2012).

Este paradigma permite ampliar el análisis y comprensión de las dinámicas de colaboración público-privadas (Hodge y Greve, 2007) y las redes de actores, para identificar las soluciones de problemas sociales. Su énfasis es la promoción horizontal de las relaciones entre las redes de actores y la conformación de alianzas, que cada vez son más necesarias para afrontar problemas sociales complejos (*wicked-problems*) (Head & Alford, 2015). Lo que permite disponer de una pluralidad de propuestas que se derivan de la moderna idea de *governance* en la relación con el gobierno de lo público (Bevir & Rhodes, 2018).

Con el uso de las tecnologías disruptivas se actualiza un nuevo paradigma en la Administración pública, y es aquel que tiene que ver con los datos y la información. En la actualidad, todo ciudadano es un productor y recolector de datos cuyas actividades se traducen a un montón de bits que viajan a través de las redes. Gracias a esta particularidad y en combinación con la enorme evolución de la tecnología, se abre nuevas posibilidades y tendencias para las actividades de la gestión pública. En este contexto, el *big data*, la inteligencia artificial, los algoritmos de decisión, el internet de las cosas y los registros distribuidos definen una nueva manera de entender la política, la Administración pública y, por tanto, la gestión pública (Subirats, 2012).

Se suma a este escenario las prácticas administrativas de la década de 1990 de la NGP, en las que el ciudadano pasó de ser un sujeto paciente de las políticas públicas a ser el cliente clave de dichas políticas y protagonista activo del proceso de cambio, exigiendo transparencia en la acción de gobierno y participación en aquellos asuntos que les afecten (Barragán, 2019). En este escenario, la internet y la web social son el principal medio que permite al individuo organizarse, tejer redes sociales, construir las arquitecturas sociales necesarias para una reivindicación y asimismo los Gobiernos pueden facilitar la transparencia, colaboración, participación y servicio al ciudadano, definiendo un estado de Gobierno abierto (Calderón & Lorenzo, 2010) que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, basado en los pilares de la transparencia, participación y colaboración.

Con todas estas buenas prácticas, se puede definir una nueva concepción de valor público que busca disponer espacios de cocreación de nuevos servicios públicos con la ciudadanía que utilicen tecnologías disruptivas para la generación de inteligencia en los procesos de gobierno (*smart governance*) (Noveck, 2015); desarrollando una inteligencia colectiva. En este contexto es que se desarrolla el concepto de inteligencia (*smart*), ya utilizado en los territorios y ciudades, pero que ahora pretende alcanzar al Estado y se concreta también en gobiernos y Administraciones públicas (Gil, 2012), para disponer de un sistema de gestión gubernamental que garantice como mínimo la democracia, transparencia, inclusión, competitividad, seguridad y sustentabilidad.

De esta manera, el paradigma de la GAPI es una concepción contemporánea basada en procesos de innovación pública abierta y de trabajo colaborativo y en red, que se enfoca en la resolución de problemas colectivos junto con la ciudadanía. El objetivo de este enfoque (es digital pero también social) es mejorar la Administración desde las personas y para las personas, dotando de contenido el concepto de servicio público (Novagob, 2020) y crear nuevas capacidades del sector público de cara a superar sus limitaciones organizati-

vas mediante la colaboración entre empleados públicos (Mergel, 2015), bajo preceptos de la ética de los datos y los sistemas de calidad que permitan una mejora continua.

Esta manera contemporánea de entender la gestión pública permitirá plantear soluciones ciudadanocéntricas a los problemas públicos, integrando procesos de innovación, ética y calidad (Arévalo, 2015), bajo un entorno de gobernanza de datos que privilegie el uso de la IAE y sus algoritmos, las tecnologías sociales, la apertura de datos públicos, la internet de las cosas y la escucha inteligente de lo que sucede en el entorno. Esto permitiría a las Administraciones públicas pensar en nuevas estrategias para gestionar los procesos internos de trabajo y la relación con la ciudadanía (Criado, 2016).

## 5. Conclusiones

El desarrollo e implementación de los paradigmas administrativos desde la burocracia, la nueva gestión pública, la gobernanza en red y la gobernanza y Administración pública inteligente permiten establecer un debate profundo sobre cómo los Gobiernos y las Administraciones públicas deben afrontar las crecientes necesidades de las aglomeraciones humanas, el acelerado desarrollo tecnológico, la economía global digital y del conocimiento y las nuevas formas de organización social, para aportar en lo qué hacen, cómo lo hacen, y lo que deben hacer los Gobiernos, en especial ahora que las instituciones públicas están acosadas por las nuevas tecnologías disruptivas en sus procesos. El cambio tecnológico y los nuevos retos poscovid-19 están evaluando al Estado como actor clave en la provisión de bienestar y seguridad de la sociedad, acelerando las transformaciones previstas en el debate de prospectiva de la gestión pública; lo que trae oportunidades, riesgos y desventajas en la organización y su capital humano.

En este sentido, la transformación digital es una alternativa de la gestión pública que obliga a considerar a la ética en la gobernanza que utiliza algoritmos (gobernanza inteli-

gente), relacionados con el uso de la IA y los derechos humanos. En este sentido, el uso de algoritmos en la implementación de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos representa un desafío ético importante, por lo que es necesario tener una visión ciudadanocéntrica, en la que el ciudadano sea el centro del proceso del servicio público desde la identificación, ideación e implementación, aprovechando el potencial analítico y predictivo de las tecnologías disruptivas, que permiten mejorar la prestación de servicios públicos y la implementación de políticas públicas con mayor eficiencia, eficacia y equidad, generando confianza en las instituciones públicas y garantizar la seguridad de la data y la captación de datos masivos, la automatización de las decisiones públicas o la creación de patrones predictivos mediante sistemas de IA.

El ciudadano debe desarrollar una visión holística, interoperable e innovadora del sector público, para lograr una simplificación radical de los procesos administrativos mediante dinámicas innovadoras, con procesos de educación digital para los funcionarios y la ciudadanía que construya capacidades digitales dentro y fuera de las Administraciones públicas, para superar el determinismo tecnológico con la complejidad.

En concreto, los paradigmas de la gestión pública han pasado desde un régimen jerárquico con normas y reglas a centrarse en adopción de las mejores experiencias del sector privado con la finalidad de ser más eficiente y eficaces en la provisión de servicios y la relación Gobierno-ciudadano. Con ayuda de las TIC se puede llevar una administración digital que se basa en una presencia de las Administraciones públicas en la web poniendo el foco en la oferta de servicios digitales y nuevos conceptos como *open government*, transparencia, participación y colaboración. En la actualidad, y con ayuda de las nuevas tecnologías disruptivas y la situación mundial poscovid-19, se puede abrir el camino para una inmersión en una gobernanza y Administración pública inteligente basada en algoritmos.

En esta nueva aventura de la gestión pública, en la que la tecnología y la información es sinónimo de poder, es necesario que los Gobiernos y sus administraciones reflexionen

cómo las nuevas tecnologías disruptivas cambian y desafían los equilibrios de poder entre las autoridades públicas, las empresas privadas y la ciudadanía y, cómo esos nuevos equilibrios puedan ser (re)imaginados para lograr un mayor beneficio de la sociedad. Por lo que se requiere que las Administraciones públicas se acostumbren a la brevedad posible a gobernar con algoritmos, para aprovechar de estas tecnologías en la solución de los problemas colectivos.

La noción de gobernanza inteligente, como esencia de la Administración pública inteligente, implica la existencia y uso de tecnologías disruptivas con características propias. Son capaces de generar innovaciones en sectores económicos, nuevos modelos organizativos. Las capacidades disruptivas de estas nuevas tecnologías inteligentes en el sector público proceden de su potencial para incidir en los procesos de innovación abierta y colaborativa desarrollados gracias a esta nueva generación tecnológica que podrían alterar las relaciones de poder, y lograr una gestión pública más abierta, colaborativa y perceptiva, con preocupaciones éticas ligadas al uso de los algoritmos en el espacio público digital.

## 6. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Arévalo, L. (2015). Gobernanza y Administración pública inteligente: un enfoque novedoso para una gestión revitalizada. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* n.º 68-69, pp. 187-226.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. University of California Press.
- Bevir, M., & Rhodes, R. (2018). *Rethinking Governance. Ruling, Rationales, and Resistance*. Routledge.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2016). *Gobiernos que sirven. Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*. Banco Interamericano de Desarrollo .
- Barragán, X. (2022). Posmodernidad, gestión pública y tecnologías de la información y comunicación en la Administración pública de Ecuador. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(14), pp. 113-131.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Factores de incidencia del gobierno electrónico en los procesos de transparencia y participación ciudadana en la gestión pública local del Ecuador* (Tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Blairon, K. (2014). La dimensión del Estado y de las Administraciones públicas en perspectiva comparada: el caso francés. *ReDCE* n.º 21, pp. 89-140.
- Corporación Andina de Fomento [CAF] (2017). *Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: El Observatorio CAF del Ecosistema Digital*. CAF.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Govtech y el futuro del gobierno*. CAF y PublicTechLab de IE University de España.
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. *Tecnologías digitales para un nuevo futuro*. Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Mercado digital regional: aspectos estratégicos*. Naciones Unidas.

- \_\_\_\_ (2016). *Panorama Social de América Latina*. (LC/G.2691-P).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2018). *Competencias Laborales en el sector público*. Colección Experiencias EIAPP.
- \_\_\_\_ (s/f). *La disruptión digital en la Administración pública*. Recuperado de <https://n9.cl/htivjo>
- Comisión Europea (2018). *Artificial Intelligence. A European Perspective*. Publications Office of the European Union.
- Criado, J. (2021). La política de Administración digital en España. De los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y Administración Pública 4.0. En C. Ramió (ed.), *Repensando la administración pública administración digital e innovación pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_ (2016). Las administraciones públicas en la era del Gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos* (173), pp. 245-275.
- Criado, J., & Gil-García, J. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: from digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, pp. 439-450.
- Cuéllar, E., y Díaz, A. (2007). *Administración inteligente*. Ministerio de Administraciones Públicas.
- David, F. (2008). *Concepto de Administración estratégica*. Pearson Educación.
- Duro, S. (1 de enero de 2020). ¿Qué es la transformación digital y cuáles son las fases de la digitalización de una empresa? *El Blog de José Facchin*. Recuperado de <https://josefacchin.com/transformacion-digital/>
- Fernández, M., y Vázquez, S. (2017). *La larga y compleja marcha del CLIP al CLIC*. Ariel, S. A.
- García, J. (1992). *Publico y privado en la acción social*. Popular.
- Gil-García, J. (2012). Towards a Smart State? Inter-Agency Collaboration. *Information Integration and Beyond. Information Polity* 17 (1), pp. 269-280.
- Guimba, J. (2021). La transformación digital: un aliado estratégico en la era COVID. Documento de Opinión IEEE 27/2021, p. 16.

- Head, B., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration and Society*, pp. 711-739.
- Heller, R. (1973). *El ejecutivo al desnudo*. Bruguera, S. A.
- Hodge, G., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, pp. 545-558.
- Holman, R. (2003). The origins and pervasiveness of French "bure". *Romance Notes*, 43(2), pp. 131-136.
- Hughes, O. (2012). *Public Management and Administration*. Palgrave Macmillan.
- Jiménez, W., y Ramírez, C. (2008). *Gobierno y políticas públicas*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Katz, R. (2015). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*. Fundación Telefónica.
- Kettl, D. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 488-497.
- \_\_\_\_\_. (2002). The transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of GOVERNMENT. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 488-497.
- Kooiman, J. (1994). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. En J. Kooiman, & J. Kooiman (eds.), *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.
- Laufer, R., & Burlaud, A. (1980). *Management public: Gestion et Légitimité*. Dalloz.
- Líderes Digitales (1 de enero de 2021). Nuestra visión - Qué es la transformación digital. Recuperado de <https://www.lideresydigitales.com/nuestra-vision/>
- Longo, F. (2012). Innovación en gobernanza. Entornos colaborativos y liderazgos relationales. *Ekonomiaz, revista vasca de Economía* (60), pp. 46-69.
- Llanes, M., Díaz de Ceballos, M., y Salvador, Y. (2020). Administración pública y cuarta revolución industrial. ¿Qué nos lleva hasta allí? XXXIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La cuarta revolución industrial en la administración pública", p. 40.

- Mergel, I. (2015). Open collaboration in the public sector: The case of social coding on GitHub. *Government Information Quarterly* 32(4), pp. 464-472.
- Messenet, M. (1975). *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*. Editions Hommes et Techniques.
- Naciones Unidas (2 de septiembre de 2019). Transformación estructural, cuarta revolución industrial y desigualdad: desafíos para las políticas de ciencia, tecnología e innovación. Naciones Unidas. Recuperado de <https://n9.cl/gz4e8>
- Novagob, F. (1 de enero1 de 2020). Innovación pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la Administración. Documento colaborativo. Recuperado de <https://n9.cl/aqjik>
- Noveck, B. (2015). *Smart Citizens, Smarter State*. Harvard University Press.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE] (22 de diciembre de 2020). Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción. Recuperado de <https://n9.cl/mwgma>
- \_\_\_\_\_. (1987). The Administration as Service, the Public as Client. OCDE.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Perfilando la transformación digital en América Latina: Mayor productividad para una vida mejor*. OECD Publishing.
- Orellana, P. (1995). El usuario, centro de la Administración pública o eterno postergado. *Revisita Chilena de Administración Pública* (6), p. 7.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Parenteau, R. (1994). Peut-on parler de management public? *L'administration publique: diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, pp. 3-20.
- Ramió, C. (2018). Inteligencia artificial, robótica y modelos de administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (72), pp. 5-42.
- Saravia, E., y Ferrarezi, E. (2006). *Políticas Públicas ENAP Coletânea*. Vol. 1. ENAP.
- Scholl, J. (2014). The EGOV Research Community: An Update on Where we stand. *13th International EGOV Conference* (pp. 1-16). Lecture Notes in Computer Science.

- Schröeder, P. (2000). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2012). Collaborative innovation in the public sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, pp. 1-14.
- Subirats, J. (2012). ¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública. *Ekonomiaz: revista de economía vasca* n.º 80, pp. 70-91.
- Unión Europea [UE] (2015). Competencias digitales. Tabla de autoevaluación. Recuperado de <https://n9.cl/njo0k>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco] (17 de septiembre de 2020). La UNESCO da un gran paso hacia el primer instrumento normativo sobre la ética de la IA. Comunicado de prensa. Recuperado de <https://n9.cl/zzkp4>
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1944). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica de España.
- Wilson, W. (1885). *Congresional Government*. Houghton, Mif.

## CONCLUSIONES

**E**n el desarrollo de este trabajo se analiza y explica la relevancia de las políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas de Gobierno visualizadas en el mundo contemporáneo, las cuales se conectan con la Administración pública colaborativa y las tecnologías disruptivas. Esto da lugar a un perfil más dinámico de los procesos de conducción, valorados en los marcos de la gobernanza colaborativa, la cual es el eje que permite situar el curso de las tendencias que caracterizan la ruta de las instituciones y las políticas. De esta manera se atiende a la lógica del poder democrático, la redistribución de tareas y responsabilidades entre los ámbitos privado y público, los vínculos e intercambios entre el poder público y los mercados, la definición de estrategias cooperativas, así como el imperativo de producir nuevas capacidades directivas y operativas que racionalicen el ejercicio del gobierno en ambientes que combinan crisis, cambios y transformaciones de manera interconectada y continua.

En este escenario, se aborda la relación entre la ética y la deontología en el contexto del servicio público. Con tal finalidad se explora el contenido conceptual de la ética, sobre todo en relación con otro tipo de acciones humanas. A partir de ello se aborda la relación que guarda con el campo más específico de la deontología. Por lo que, para el ejercicio de un buen gobierno en el que sea posible erradicar en lo posible la corrupción, es necesaria la interiorización de valores éticos dentro de un marco deontológico por parte de los servidores públicos.

En la actualidad se hace un uso indiscriminado del concepto de la corrupción, lo que puede llevar a un escenario en que el concepto pierda utilidad para comprender y atender el problema. A fin de dimensionar el alcance de la cuestión de la corrupción y diferenciarla de otras prácticas relacionadas, así como relacionarlo con el concepto de Estado de derecho, es necesario fundamentar más en los contenidos de una revisión teórica exhaustiva del concepto y no solo tener en cuenta la parte formal o positiva de las leyes.

En esta línea de pensamiento se analiza al concepto del Gobierno abierto desde una perspectiva que lo divide en tres ámbitos: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración o cocreación. Para ello, y con una exposición del sentido de cada uno de estos conceptos, basado en ejemplos concretos de su operación, se argumenta que para que se pueda tomar lugar un Gobierno abierto plenamente es necesaria la presencia de todos estos ámbitos, operando de forma conjunta y coherente.

De esta manera, en el caso de la transparencia se presentan los diversos tipos en las que esta se manifiesta: reactiva, activa, focalizada y proactiva. En cuanto a la participación, se requiere entender cuáles son las características deseables que debe contener: involucrada en el proceso de la política pública, participativa, autogestora, colaboradora y cocreadora de valor pública. En el caso específico de la colaboración y cocreación se sostiene que es un reto por afrontar por parte de las organizaciones públicas; y se rige bajo el principio de que el patrimonio del conocimiento y de la experiencia no está depositado exclusivamente en los Gobiernos y Administraciones públicas, sino también la sociedad civil y en el sector privado. En este sentido, se concluye que un escenario deseable es aquel que establezca que un Gobierno con sentido de la colaboración es capaz de identificar en ciertas agrupaciones de la sociedad civil a potenciales socios que tienen gran conocimiento y experiencia en diversos temas, tanto o más que el que poseen las autoridades gubernamentales.

Por otro lado, los beneficios de este paradigma son varios. Uno es poder contar con un Gobierno que no solo brinda información sino también enseña a cómo utilizarla (sentido pedagógico). Otro beneficio, es que un Gobierno/Administración y ciudadanía puede hacer

un mayor uso de las tecnologías de la información y comunicación, esto es para establecer canales más fluidos, más inmediatos que impacten en la toma de decisiones tanto de las instituciones como de las personas, todo ello mediante la información pública.

Otro aspecto a tomar en cuenta en estos tiempos disruptivos que estamos viviendo es la obligación de contar con liderazgos públicos efectivos. No basta con el conocimiento técnico para hacer frente a los retos que nuestras Administraciones públicas nos demandan. El liderazgo público efectivo comprende capacidad, decisión, motivación, sinergia, bien común, ética y valor público. Siendo este necesario para generar las estrategias en estos tiempos disruptivos. Por tal razón, es sobre los líderes que recae la mayor importancia y efectos que trae a lo largo de la organización. La literatura ha demostrado que con un adecuado liderazgo tiene la organización mejores posibilidades de éxito. En cambio, en el momento en que se carece de un adecuado liderazgo y ausencia de visión, los resultados dejan mucho que desear.

En este sentido, es necesario poner atención en las características que cuenta el líder público efectivo, sus alcances, la importancia del mismo, las principales corrientes en la materia y sus comportamientos. Además, se requiere reconocer la importancia de la evaluación, como uno de los elementos que contribuyen a disponer de una adecuada gestión pública. Por lo que las organizaciones deben contar con mecanismos lo suficientemente robustos y confiables que les permita llevar adelante una evaluación.

En este contexto, se resalta que la importancia del liderazgo en tiempos VUCA<sup>4</sup> recae en los líderes que son los promotores de los cambios organizacionales, por lo que deben contar con las competencias necesarias para ejercer su liderazgo de manera efectiva. A este entorno se suma la transformación digital que está llevando a los líderes a límites no experimentados con anterioridad. El efecto que se está dando en la Administración pública y sus alcances aún no podemos visualizarlos con claridad. No obstante, son los líderes

---

4 Acrónimo que por sus siglas en inglés significa volátil, incierto, complejo y adverso.

públicos quienes tendrán que enfrentar esta nueva realidad disruptiva que ahora incluye a las Administraciones públicas.

En este orden de ideas, es pertinente destacar además el imperativo de una profunda transformación en las relaciones entre las ciencias en un sentido amplio que busca una apertura de diálogos e investigaciones compartidas desde el plano de la democracia y los asuntos de Estado, en tiempos en los que se amplifican las complejidades entre Estado y sociedad. Esto impele al uso amplio de las tecnologías de la Inteligencia Artificial (IA) como uno de los factores que puede favorecer la calidad en la formulación de los programas democráticos y de gobierno, en toda la vertical de los sistemas políticos. Este diálogo transversal impulsa a unas aperturas efectivas desde las ciencias y metodologías sociales, sometidas hoy en el ciclo pandémico al mayor desafío de respuestas desde la Segunda Guerra Mundial.

Por último y en términos generales, se requiere conocer cuál es la nueva visión del nuevo paradigma de la Gobernanza y Administración Pública Inteligente, a partir del proceso de inclusión de las tecnologías disruptivas como medio de transformación del sector público, en base en una revisión sistemática de la literatura relevante publicada de los últimos años que combine las aproximaciones teóricas de los paradigmas de la gestión pública; identificando el paso por una Administración pública tradicional (burocracia), la nueva gestión pública (NGP), la presencia en la web (e-gobierno), la oferta de servicios digitales (e-servicios), la democracia electrónica (e-democracia), el *open government*, (transparencia, participación y colaboración); para abrirse camino hacia una gobernanza de datos basada en algoritmos, como base de una Administración pública inteligente o 4.0; que busca fomentar la inteligencia social colectiva, en una sociedad alistada y empoderada digitalmente, que va más allá de mecanismos automáticos; y que utiliza en conjunto con el Gobierno, la Administración pública y las tecnologías disruptivas de manera general y en particular a los algoritmos de la inteligencia artificial para identificar soluciones a problemas complejos de la sociedad.



**La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión**  
ordenó la impresión de la obra Gobernanza y Administración pública inteligente,  
con el apoyo de la Unidad de Evaluación y Control y de los Talleres Gráficos  
de la Cámara de Diputados.

Para quienes gobiernan y la ciudadanía es clave evidenciar cómo se ha transformado la administración del sector público. Las nuevas tecnologías han producido herramientas digitales en ámbitos como gobierno, oferta de servicios y democracia; lo que no solo abre una brecha significativa respecto de la gestión pública de hace apenas quince años, sino que además involucra a los actores dentro de escenarios y formas de participación emergentes en la relación Gobierno-ciudadanía.

Este libro ofrece opciones para entender qué hacer frente a nuevas tendencias, paradigmas y retos y cómo encararlos. Es importante repensar las organizaciones públicas, definir estrategias digitales que incluyan conocimientos y competencias para los servidores públicos, integrar las tecnologías de la información y del conocimiento.

El objetivo de esta investigación es mostrar que la innovación no significa mecanizar la administración en detrimento del bienestar humano; por el contrario, el desarrollo de una gestión digital solo puede pensarse como un camino hacia el fortalecimiento de derechos ciudadanos.