



La interoperabilidad en la gobernanza digitalizada: tecnologías digitales en la relación gobierno-ciudadanía



JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA



La interoperabilidad en la gobernanza digitalizada:

*tecnologías digitales en la relación
gobierno-ciudadanía*



La interoperabilidad en la gobernanza digitalizada: *tecnologías digitales en la relación gobierno-ciudadanía*

Jorge Francisco Aguirre Sala



Serie
Investigaciones
Jurídicas y Político-Electorales

Toluca, México • 2025

JS115
T58.6 HN90
2025

Aguirre Sala, Jorge Francisco

La interoperabilidad en la gobernanza digitalizada: tecnologías digitales en la relación gobierno-ciudadanía / Jorge Francisco Aguirre Sala. - Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2025.

XIX, 238 p. : tablas.- (Serie Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales)

ISBN 978-607-8818-48-8

ISBN de la versión electrónica 978-607-8818-49-5

1.Gobernanza. 2. Tecnologías. 3.Ciudadanía.

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos en la modalidad de doble ciego.

Serie: Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales.

Primera edición, 2025.

D. R. © Jorge Francisco Aguirre Sala, 2025.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2025.

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,
Toluca, México, C. P. 50160.

www.ieem.org.mx

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-8818-48-8

ISBN de la versión electrónica 978-607-8818-49-5

Los juicios y las afirmaciones expresados en este documento son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Recepción de colaboraciones en <https://publicaciones.ieem.org.mx>

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

CONSEJO GENERAL

Amalia Pulido Gómez

CONSEJERA PRESIDENTA

Paula Melgarejo Salgado

Patricia Lozano Sanabria

Karina Ivonne Vaquera Montoya

July Erika Armenta Paulino

Sayonara Flores Palacios

Flor Angeli Vieyra Vázquez

CONSEJERAS ELECTORALES

Francisco Javier López Corral

SECRETARIO EJECUTIVO

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo

PRI Víctor Capilla Mora

PT Reginaldo Sandoval Flores

PVEM Fabián Enríquez Gamiz

MC Anselmo García Cruz

Morena José Francisco Vázquez Rodríguez

PRD Araceli Casasola Salazar

Estado de México



Índice

Introducción	IX
Siglas	XIX
Capítulo 1. Antecedentes, problemáticas y necesidades	1
Antecedentes	3
<i>Antecedentes conceptuales</i>	3
<i>Antecedentes históricos</i>	5
<i>Antecedentes y fundamentos jurídicos</i>	7
Problemáticas varias	11
<i>Problemática de acceso transparente a la información</i>	12
<i>Problemática de la rendición de cuentas</i>	12
<i>Problemática de la participación ciudadana</i>	13
<i>Problemáticas de diversidad de modelos</i>	18
Necesidad de la gobernanza	25
Digitalizar la gobernanza	28
Capítulo 2. Precisando qué es la gobernanza digital	31
Caracterización de la gobernabilidad	33
Noción de gobierno abierto	36
Noción de gobierno abierto digitalizado	48
Caracterización de gobierno digital o electrónico	49
Noción de gobernanza	56
Noción de gobernanza digital	74
<i>Caracterizaciones de la gobernanza digital</i>	74
<i>Pros y contras de la gobernanza digital</i>	79
Requerimientos de una gestión pública democratizadora	85

Capítulo 3. Evaluaciones, unidades de análisis e indicadores	93
Modelos de evaluación de gobierno abierto como paradigmas para la evaluación de la gobernanza digital	95
Unidades de análisis	98
<i>Categorías de la gestión pública</i>	100
<i>Categorías de la participación ciudadana</i>	100
Formulación de indicadores	101
La interoperabilidad de la gobernanza digital	122
México y sus compromisos con el gobierno abierto	127
Capítulo 4. La interoperabilidad: retos, modelos, etapas y corresponsabilidades	133
Los retos de la interoperabilidad	135
Modelos de interoperabilidad	144
Etapas o fases de interoperabilidad	146
<i>La construcción de narrativas</i>	159
Las corresponsabilidades entre gobierno y ciudadanos	163
Capítulo 5. La interoperabilidad en perspectiva semántico-hermenéutica	173
Anexos	
Anexo 1. Guía para la participación ciudadana en términos de gobernanza (a través de medios digitalizados)	181
Anexo 2. Manual de interoperabilidad de la gobernanza digitalizada para funcionarios del gobierno	197
Bibliografía	215

Introducción

Contexto

La complejidad de los retos que enfrenta un gobierno en varias áreas ha puesto en cuestión los alcances del Estado y la gobernabilidad. El Estado, en la medida en que esté aislado de los aportes ciudadanos y de sectores no gubernamentales, se encontrará limitado para satisfacer las demandas con que lo interpela la ciudadanía. Áreas como la seguridad ciudadana y pública han requerido la compensación de servicios de seguridad privada y de programas de prevención del delito operados por ciudadanos y comunidades, barrios o localidades en coparticipación y colaboración con las instancias gubernamentales; el área de educación, por la cantidad demográfica de su demanda, requiere de la complementación que proporciona la educación privada; la atención a la salud pública ha tenido que auxiliarse con el apoyo de los sistemas de salud privados (como ocurrió durante la pandemia del covid-19) y así podría enumerarse un largo etcétera en referencia a otras áreas y temas de la vida nacional.

La coyuntura anterior ha implicado replantear las estructuras del gobierno y, con diversas estrategias, el nivel de la supuesta exclusiva gobernabilidad. En estas propuestas se halla el modelo del gobierno abierto y también la gobernanza. Ahora bien, la noción amplia de *gobierno abierto* no sólo abarca la posibilidad de que los sectores no gubernamentales tengan acceso a la información y datos del gobierno para su propio uso, sino también para diseñar, proponer y coejecutar propuestas de soluciones o la planeación de nuevas acciones (como el caso

paradigmático de los presupuestos participativos). Es decir, el ejercicio de la gobernanza, entendida ésta como la participación ciudadana y de sectores no gubernamentales de manera horizontal, que permita el mejoramiento mutuo tanto de la gobernabilidad como de la participación ciudadana (Ortega, 2019). No obstante, la gran cantidad de problemáticas y enfoques ha generado la variedad de propuestas, tanto políticas como metodológicas, de los conceptos de *gobierno abierto* y de *gobernanza*.

En la actual era digital, en atingencia a la instrumentalización que requieren los actos de gobierno y en particular de la administración pública, la interoperabilidad digitalizada da pauta para una gobernanza digitalizada. En México, un primer ensayo para transitar hacia la digitalización de la gobernanza puede constatarse en el decreto presidencial del 10 de junio de 2013, Decreto de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica, promulgado por el presidente Enrique Peña Nieto. De ahí que en noviembre de ese mismo año emergiera la primera versión de la Estrategia Nacional Digital con el propósito “de garantizar a los mexicanos el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) [y los consecuentes efectos de] una mayor inclusión digital, contaremos con ciudadanos mejor informados y más participativos … con un gobierno más cercano, abierto y eficaz” (Peña, 2013, p. 5).

La Estrategia Digital Nacional (EDN), promulgada en 2013, como es de suponerse, presentó cambios concomitantes en el transcurrir de las administraciones del Poder Ejecutivo federal. Por ende, para tener una posición vigente es menester concentrarse en la versión más reciente, es decir, la Estrategia Digital Nacional 2021-2024 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 6 de septiembre de 2021.

En la EDN se estipula como propósito “la eficiencia de los procesos digitales, traducida en una simplificación operativa con atención focalizada de los procedimientos gubernamentales” (Presidencia de la República, 2021, p. 21). Dicho propósito se particulariza en los objetivos específicos. De particular interés resultan los objetivos específicos uno, cuatro, seis y nueve. Los últimos tres referidos se comentarán más adelante.

El objetivo específico de la política digital en la administración pública federal propone:

El eje de política digital en la APF [administración pública federal] sustenta las acciones encaminadas a la adopción de políticas públicas que tecnológicamente son viables y congruentes, que están planteadas desde *un enfoque de abajo hacia arriba*, poniendo por encima las circunstancias reales de la ciudadanía ... Mejorar y armonizar el marco normativo de la política digital de la APF a través de una articulación integral y simplificada de las directrices tecnológicas para el país, que permitan lograr eficiencia técnica y económica (Presidencia de la República, 2021, p. 26, énfasis añadido).

Como puede observarse, si se enfatiza el enfoque de abajo hacia arriba, implica una actitud altamente democratizadora que debe traducirse en interacciones de gobernanza, por lo que respecta a las actividades de debatir, proponer, definir, implementar y evaluar las políticas públicas. Por lo que se refiere a la instrumentación, la EDN contempla, bajo el aprovechamiento tecnológico, la articulación integral y simplificada, es decir, un altísimo nivel de calidad en la interoperabilidad entre todas las instancias e instituciones involucradas

En pocas palabras, los insumos que proporciona el gobierno abierto, los propósitos de la EDN y la necesidad de una redistribución del poder público bajo el esquema de gobernanza reparan en la necesidad instrumental de un sistema para la interoperabilidad digitalizada entre instancias gubernamentales y la ciudadanía con un fuerte tono democratizador, que está señalado desde el inicio en la EDN 2021-2024: “en un *enfoque de abajo hacia arriba*” (Presidencia de la República, 2021, p. 5, énfasis añadido).

Propósito

Por lo tanto, la *propuesta de digitalizar de la interoperabilidad¹ de la gobernanza*, de abajo hacia arriba, es pertinente para dos campos de acción. En cada uno de ellos existen dos interpretaciones de la democratización del proceso mismo.

Un campo de acción o ámbito claramente establecido es el atin-gente al gobierno abierto. La incorporación de México a la Alianza de Gobierno Abierto internacional y los compromisos operativos en sus planes de acción, así como los compromisos de índole diplomática por el hecho de asumir durante un periodo la presidencia internacional de la alianza para el gobierno abierto presentan un historial digno de análisis y evaluación. Al final del capítulo tercero se hallará una breve, pero sustanciosa, revisión de los avances de México respecto a los compromisos con los planes de acción de gobierno abierto y una sintética descripción de cómo el ilegal espionaje cibernético ejercido por el gobierno inició la debacle de la Alianza de Gobierno Abierto entre la sociedad civil y las autoridades. Ello muestra que, en ocasiones, las tecnologías digitales tienen algunos efectos poco alentadores para promover la gobernanza y las modalidades del gobierno abierto. En consecuencia, precisamente, porque las tecnologías digitales se pueden poner al alcance de añejos vicios políticos se propone la hipótesis que pretende establecer la necesidad y la claridad de la interoperabilidad digital entre gobernantes y ciudadanos. Éste es el propósito modular del presente texto.

¹ La interoperatividad es un concepto definido en el *Vocabulario de información y tecnología ISO/ISO/IEC 2382* como “la capacidad de comunicar, ejecutar programas o transferir datos entre varias unidades funcionales de manera que el usuario no tenga que conocer las características únicas de estas unidades” (ISO, 2000). Por otra parte, el Instituto de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos define interoperabilidad como la capacidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. Siguiendo a Wikipedia, el Instituto concibe que la interoperabilidad es la capacidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información y usar la información que se ha intercambiado. La interoperabilidad típica se lleva a cabo en dos niveles, semántico y técnico. La interoperabilidad semántica permite a las partes involucradas describir los requisitos sin considerar la implementación técnica. Con respecto al software, el término *interoperabilidad* se usa para describir la capacidad técnica de distintos programas para intercambiar los datos a través de un conjunto común de formatos de intercambio, para leer y escribir los mismos formatos de archivo, y para usar los mismos protocolos (Organización de las Naciones Unidas, 2010). Por la distinción anterior, en este ensayo se prefiere utilizar el término de *interoperabilidad*.

El otro campo o ámbito es la EDN con sus modificaciones a lo largo de sus versiones. Gobierno abierto y EDN en México han anidado sus encomiendas institucionales —a nivel de la administración pública federal— con mayor o menor participación ciudadana en diferentes momentos. Los resultados, disponibles en sus respectivos documentos de evaluación, lamentablemente todavía muestran un déficit: no se realizan satisfactoriamente *de abajo hacia arriba*, como lo pretende la Estrategia y en sí misma la esencia de la democracia. Bastaría recordar que “Para 2021, el valor del subíndice de Participación es de 0.35” sobre el máximo posible del indicador que es 1 (Cejudo, 2021a, p. 32), es decir, en términos *de abajo hacia arriba* el estatus es de reprobado.

Las dos interpretaciones democratizadoras que pueden incidir en ambos ámbitos provienen de la cuestión: ¿qué significa ir *de abajo hacia arriba*? Una respuesta puede estructurarse con el tránsito desde las instancias locales hasta las nacionales, desde la escala municipal hasta las dimensiones de los tratados y acuerdos internacionales a través de la incorporación institucionalizada de la ciudadanía organizada que excluye a las y los ciudadanos no organizados. La otra respuesta interpela a la estructuración de una gobernanza instrumentada para que las y los ciudadanos organizados, o a título individual, puedan incidir en los vastos procesos políticos de la gobernanza, la modalidad del gobierno abierto y la gobernabilidad. Aquí se asume la segunda interpretación y la digitalización se propone para la mejora continua de la estructuración democratizadora de la gobernanza.

Aportaciones y alcances

Una aportación de la propuesta de digitalizar la interoperabilidad de la gobernanza aquí expuesta explora lo referente al uso de las tecnologías digitales para la recopilación, la sistematización, la conexión y el acceso universal de datos que puedan producir gran valor social en la sociedad civil y los sectores privados y público, así como en las competencias de articulación y concreción de políticas que generen. A esto puede llamársele gobierno abierto por la disponibilidad ante

todos los sectores de los datos poseídos por el gobierno y distinguirlo de la gobernanza digital, estableciendo esta última como el uso de las tecnologías digitales para la cocreación colaborativa que define, ejecuta y evalúa las políticas públicas.

En otros términos, la interoperabilidad de la gobernanza digital utiliza el potencial de las cibertecnologías para coordinar y conectar a los organismos poseedores de datos con el objetivo de mejorar las políticas públicas y construir servicios públicos que satisfagan necesidades del interés general. El gobierno abierto proporciona los datos y el gobierno digital implementa los procesos. Esto puede ejemplificarse con la distinción entre pagar impuestos a través de las tecnologías digitales y utilizar éstas en interacción entre el gobierno y los contribuyentes para conocer las necesidades sociales y los datos disponibles que luego permitirían definir los montos, plazos y el destino de las contribuciones fiscales.

Sin embargo, aunque el análisis de las posibles aportaciones de las tecnologías digitales pretende enfocarse en la apertura de la administración pública y su transición a una cabal gobernanza, las contribuciones de este texto sólo alcanzan aspectos teóricos, descriptivos y de una propuesta administrativa sin lograr un esbozo de iniciativas legislativas. Por otra parte, no se establece una metodología proponiendo algún *software*, algoritmo o programa de inteligencia artificial, sino que aporta un procedimiento para los funcionarios públicos de cara a los servicios y participación solicitada por los ciudadanos. No obstante, en los anexos 1 y 2 que concretan las propuestas administrativas se enumera la existencia de los *software* y tecnologías digitales siguientes que corresponden a la ciudadanía y los funcionarios públicos: Hyper Island Toolbox, Mozillia Toolkit, Toolkit Open Design. Las plataformas de *software* de índole colaborativa: Acceptmission, CitizenLab, Ushahidi, Frenalacurva, Acclai-mideas, Miro, Mural, Universe, Helloteam, Wimi, Idealflip, Viima, Jira, Ideanote, Asana, Trello, Openidealapp, Innoget, SisTrade, Brightidea, Innocentive. Los *software* utilizados para la construcción consensuada de políticas públicas son AgoraVoting, Democracy Os, Liquidfeedback, Appgree, Adhocracy, Reddit, Titanpad, Loomio.

Como es costumbre, en el desarrollo de las innovaciones de la administración pública, queda abierta la línea para los trabajos que guíen

la participación ciudadana más allá de los mecanismos institucionalizados o las convocatorias que habitualmente provienen de los gobiernos. No obstante las limitaciones de dichos alcances, se hace amplia alusión a las lecciones de las mejores prácticas.

Otra aportación de la propuesta de digitalizar de la interoperabilidad consiste en el diseño mínimo de un modelo teórico-operativo o interoperable de gobernanza que fortalece la participación ciudadana en la definición y gestión de políticas públicas y sus servicios. En otras palabras, el objetivo es cubrir la ausencia de un modelo que permita asentar la base para el desarrollo de la gobernanza digital instrumentada de abajo hacia arriba.

Si bien las aportaciones anteriores provienen de las revisiones de las mejores prácticas, las limitaciones se manifiestan en aspectos puntuales: la falta de una metodología para obtener un índice universal de gobernanza propiamente digitalizado, la ausencia de un procedimiento con diagramas que integren la participación ciudadana con la gestión pública. De cara a lo anterior, la aportación pragmática de este texto desemboca en dos prototipos: la *Guía para la participación ciudadana* y el *Manual de interoperabilidad de la gobernanza digitalizada* para funcionarios del gobierno, propio de la gestión pública. Ambos entrelazados para facilitar a la ciudadanía y los gobernantes los logros que juntos deben alcanzar en la democrática administración pública. Es decir, para coadyuvar en la transición del gobierno abierto a la gobernanza. Ambos prototipos se encuentran en los dos anexos finales.

Las aportaciones están plasmadas en cinco capítulos, la sección revisora de los compromisos de México con el gobierno abierto y los anexos que contienen los prototipos ya mencionados.

El capítulo uno contiene los antecedentes en tres categorías. La categoría definitorio-conceptual, la histórica y la fundamentación jurídica. Establece los retos principales a considerar: el acceso transparente a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la diversidad de modelos y modalidades de evaluación de dichas acciones. De cara a los antecedentes y las problemáticas, argumenta la necesidad de la gobernanza y su digitalización.

El capítulo dos establece el marco conceptual para distinguir con precisión la gobernabilidad, el gobierno abierto y su versión digitalizada, el gobierno digital y las nociones de gobernanza con capacidad de ser digitalizada junto con las características que ello implica. Profundiza en los pros y los contras de la gobernanza digital y establece los requisitos de una gestión pública democratizadora. Por ende, el capítulo dos corresponde al marco teórico y conceptual que es fundamento de los modelos y prototipos propuestos.

En el capítulo tres se analizan y sopesan los modelos de evaluación del gobierno abierto como insumos disponibles para la elaboración de un modelo que pueda evaluar la gobernanza digital. Se aluden las unidades de análisis, las categorías de la gestión pública y la participación ciudadana. El capítulo hace una amplia revisión de la formulación de indicadores con el propósito de realizar los trazos generales de un modelo de interoperabilidad que enlace la participación ciudadana y la gestión pública. La revisión crítica sobre las modalidades de evaluación de gobierno abierto realizadas en México es complementada con los datos de indicadores evaluativos de la gobernanza a nivel internacional.

El capítulo cuatro contiene los retos, los modelos y las etapas de la interoperabilidad. Ahonda en las corresponsabilidades entre el gobierno y los ciudadanos y la necesidad de la construcción de narrativas comunes entre éstos. Si bien constituye la sección modular de la propuesta de interoperabilidad, también apunta al capítulo siguiente para abordarla en la perspectiva semántico-hermenéutica que complementará la construcción de narrativas comunes entre gobernantes y gobernados.

El capítulo cinco contiene la aplicación de la metodología hermenéutica a la construcción de una narrativa común entre gobernantes y ciudadanos; punto de partida fundacional para la práctica del buen gobierno y de la gobernanza. Práctica que, a su vez, debe ser operativa con aspectos puntuales y orientadores del quehacer de los funcionarios públicos; por ende, constituye el punto de partida para la aportación pragmática desarrollada en los dos anexos finales.

El anexo 1 contiene la *Guía para la participación ciudadana en términos de gobernanza (a través de medios digitalizados)*. Fue diseñada para que la participación ciudadana tenga el máximo de posibilidades y oportunidades

de interactuar con los funcionarios del gobierno y las estructuras de la administración pública al unísono. Presenta un espectro de actuación más allá de las limitaciones que implicaría ceñirse sólo a los instrumentos o mecanismos de participación existentes en la legislación.

El prototipo del *Manual de interoperabilidad de la gobernanza digitalizada para funcionarios del gobierno* posee un diseño concomitante a la *Guía*. No desconoce la existencia de los textos o manuales de Alcalá (2021a y 2021b) y las estrategias de gobierno abierto promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Esta propuesta posee diferencias sustanciales con los textos del INAI; entre otros elementos innovadores posee la importante inclusión operativa del Estándar de Competencia EC0105 *Atención al ciudadano en el sector público* (Comité de Gestión por Competencia, 2011).

A modo de conclusión previa puede decirse que la interoperabilidad es la espina dorsal de la gobernanza y que se potencia exponencialmente con la digitalización; no sólo por establecerse en la era digital, sino porque permite a la ciudadanía participar de manera más directa del control del poder político y social distribuido y descentralizado. Al elevar la calidad de la participación dentro del ámbito de la gobernanza, la gobernanza digital puede suscribir el aparente oxímoron lleno de sentido que utilizó Nancy para describir la democracia: “la democracia es la aristocracia igualitaria” (Nancy, 2008, p. 42).

Siglas

- Aecid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- AGA: Alianza para el Gobierno Abierto
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas
- Ciesas: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos
- DOF: *Diario Oficial de la Federación*
- EDN: Estrategia Digital Nacional
- INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Inegi: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- MEGA: Modelo de evaluación de gobierno abierto
- MRI: Mecanismos de Revisión Independientes
- NOSC: Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil,
- OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- OGP: Open Government Partnership
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- OSC: Organizaciones de la sociedad civil
- PAGA: Plan de Acción de Gobierno Abierto
- PAL: Plan de Acción Local
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- SNT: Sistema Nacional de Transparencia
- TD: Tecnologías digitales
- TIC: Tecnologías de la información y comunicación
- Unesco: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Capítulo 1. Antecedentes, problemáticas y necesidades

Antecedentes

Antecedentes conceptuales

Las nociones de *gobernabilidad*, *gobierno abierto* y *gobernanza* son equivalentes para algunos teóricos; para otros sólo poseen algunas semejanzas o la superposición de asuntos. Para otros estudiosos o propuestas, las nociones alcanzan a diferenciarse con matices. Puede afirmarse que no hay un acuerdo general sobre las fronteras de estas nociones. No obstante, es útil considerar la perspectiva desde los conceptos o realidades opuestas, es decir, la ingobernabilidad y la falta de gobernanza. Sin duda todos estos conceptos requieren precisión y una caracterización detallada y matizada.

Como punto de partida aquí se adopta la perspectiva del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): las nociones de *gobernabilidad* y *gobernanza* resultan equivalentes, pues dicha institución considera:

la gobernabilidad como la capacidad de gobierno [mando] de un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los gobiernos y administraciones, pero también de los actores sectoriales y privados de un país (Ballart, 2013, p. 12).

Es decir, en la medida que un problema público también es abordado por actores sectoriales y privados, entonces se incrementa la ca-

pacidad de eficiencia y eficacia para resolverlo, pero eso supone la interacción, intervención y decisión interoperativa del sector privado con el público, con lo cual aumenta la gobernanza.

Ahora bien, la gobernabilidad que se alcance por la gobernanza y el gobierno abierto estará sustentada en cuatro pilares: la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación tecnológica. No obstante, no siempre se comprenden estos pilares de manera inequívoca o de similar forma operativa. La noción de participación ciudadana posee diversos abordajes y perspectivas, un buen número de distingos dentro del concepto está evidenciado por la diversa literatura al respecto. Por otro lado, existen diferenciaciones clave entre la colaboración, la consulta, la cocreación y un largo etcétera de mecanismos o instrumentos de la denominada participación ciudadana.

En lo concerniente al aspecto comunicacional e instrumental, resolver o solucionar la complejidad de las dificultades de la gobernabilidad a nivel de la diversidad de las problemáticas sociales y de los perfiles demográficos es impensable sin el auxilio de las tecnologías digitales. De ahí la necesidad de modelos que incluyan la dimensión digital, la operabilidad integradora de las diversas instancias gubernamentales y de éstas con los otros agentes sociales.

Desde hace algunas décadas, Prats (2005) advirtió:

La Comisión Europea, en la preparación de su *Libro Blanco sobre la Gobernanza* de 2001, adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socioeconómico actual, caracterizado por los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos (p. 162).

De ahí que al puntualizar la gobernanza por redes y la condición de rapidez, fragmentación e interconectividad sea necesario plantearse un modelo teórico y operativo de la gobernanza digital. Adelante se abordarán también las implicaciones de agregar el adjetivo *digital* al sustantivo *gobernanza*.

La gobernanza digital ha resultado objeto de atención y estudio por instancias significativas como la Comisión Económica para Améri-

ca Latina y el Caribe (Cepal, 2021), la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA [OGP por sus siglas en inglés, Open Government Partnership], 2021) y un importante número de ensayos académicos. En México, la EDN y su actual Coordinación reflejan la necesidad y los intentos de establecer una gobernanza digital más eficiente en términos operativos y, podría decirse, también en términos democratizadores.

Antecedentes históricos

La historia del gobierno abierto y la digitalización de la gobernanza parece una trenza con muchos bucles cruzados a lo largo de las recientes décadas. De ahí las confusas limitaciones entre los conceptos.

Durante el periodo de sesiones 66, el 20 de septiembre de 2011, de la Asamblea General de las Naciones Unidas se acordó formular la AGA. Las naciones fundadoras de la Alianza fueron Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos. Estas naciones aprobaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus Planes de Acción Nacionales.

Ciertamente la noción de gobierno abierto no surgió por generación espontánea en la Asamblea de las Naciones Unidas. Pueden consignarse sus antecedentes desde 1955 cuando el Congreso norteamericano creó el Subcomité Especial sobre Información Gubernamental (también conocido como Moss Committee), responsable de promover la transparencia e instaurarla en los trabajos legislativos.

Dos años después apareció por primera vez la denominación *open government* en el artículo “The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution” (Parks, 1957).

La idea quedó relegada hasta que el presidente de Estados Unidos, Barack Obama (2009), en su primer día en el cargo, emitió un *Memorándum de transparencia y gobierno abierto*. En el *Memorándum* se definió el gobierno abierto como

fomenta la rendición de cuentas a través de la transparencia ... para garantizar un Gobierno Abierto ... La presunción de divulgación también significa que las agencias deben tomar medidas afirmativas para hacer pública la información. No deben esperar solicitudes específicas

del público. Todas las agencias deben usar tecnología moderna para informar a los ciudadanos sobre lo que sabe y hace su gobierno (p. 4683).

El *Memorándum* dio pauta a la conformación de la Alianza. Desde la fundación de ésta, México se ha involucrado con cuatro planes de acción de gobierno abierto (del 2011 al 2013, del 2013 al 2015, del 2016 al 2018 y del 2019 al 2021, también hubo un llamado Plan de Acción Ampliado que fue complementario al primero). México participó significativamente en la Alianza de 2014 a 2015 cuando asumió la presidencia de dicha organización en la investidura del presidente Enrique Peña Nieto.

Cabe destacar con objeto de hacer notar las distinciones entre los conceptos, que en México se dio el inicio de la implementación del gobierno digital desde 2001. Es decir, una década antes de la adopción del gobierno abierto. La entonces oficina de la Presidencia de Innovación Gubernamental encomendó a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de las Tecnologías de la Información de la Secretaría de la Función Pública la generación del gobierno digital.

A estos hechos siguieron la emisión de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, en diciembre de 2002, que terminó de asignar la consolidación del gobierno digital a la Secretaría de la Función Pública. Dicha Secretaría creó la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información en 2003 bajo el acuerdo presidencial que generó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre del 2005. Todo lo anterior se encaminó a definir las acciones que impulsarían el gobierno digital en la administración pública federal.

Como se dijo en la introducción, en atingencia a la digitalización del gobierno, que dará pauta para una gobernanza digitalizada, en México puede establecerse el antecedente en el decreto presidencial del 10 de junio de 2013, “Decreto de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica” promulgado por el presidente Enrique Peña Nieto. De ahí que en noviembre de ese mismo año emergiera la primera versión de la EDN con el propósito “de garantizar a los mexicanos el

derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) [y los consecuentes efectos de] una mayor inclusión digital, contaremos con ciudadanos mejor informados y más participativos ... con un gobierno más cercano, abierto y eficaz" (Peña, 2013, p. 5).

Aunque las perspectivas e interpretaciones de ciudadanos individuales, ciudadanos organizados en instancias de la sociedad civil, el sector privado, las diferentes administraciones temporales en todos niveles del sector público y, por supuesto, la diversidad de académicos presentan muchas diferencias o matices entre los conceptos, cabe conjutar que la gobernanza tiene como una de sus estrategias al gobierno abierto y que la digitalización (en términos generales) es promotora del gobierno abierto.

Antecedentes y fundamentos jurídicos

En México la responsabilidad del gobierno para involucrarse en la dinámica del gobierno abierto es una obligación jurídica emanada de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La primera emisión de esta ley se dio el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*. En el título cuarto, capítulo tercero, artículo 59, de dicha ley se estipula: "Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental". En consecuencia, parece existir una asimetría entre las obligaciones del gobierno y la ciudadanía o los representantes de la sociedad civil, porque el gobierno abierto es obligatorio para las instancias gubernamentales y la colaboración es optativa para los demás actores de la sociedad. No obstante, podría suponerse que el mayor interés radica en la ciudadanía (organizada o no), aunque tal supuesto es cuestionable cuando se trata de conservar sustentablemente la gobernabilidad por parte de las autoridades.

En los niveles estatales y municipales, las 32 entidades poseen diversas estipulaciones generales de tipo normativo en atingencia a las leyes de transparencia y acceso a la información. En períodos recientes

pueden hallarse a cargo del INAI y del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) las estrategias llamadas *Pasos para implementar una estrategia local de gobierno abierto*, como respuesta a las necesidades detectadas de la *Estrategia de Cocreación* desde lo local del año 2015 (Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Alcalá, 2021a).

En el nivel nacional la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla en su título segundo, artículo 66, la responsabilidad en materia de transparencias y acceso a la información. En particular, en el capítulo cuarto denominado “Del Gobierno Abierto” estipula:

Las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, en materia de Gobierno Abierto deberán:

- I. Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente;
- II. Generar las condiciones que permitan que permeen la participación de la y los ciudadanos y grupos de interés;
- III. Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y
- IV. Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.

Por ende, en la ley federal quedan explicitados los ejes centrales del gobierno abierto: transparencia, participación, rendición de cuentas y, podría añadirse, eficacia.

En lo que se refiere a la Estrategia Digital Nacional nacida desde 2013, como es de suponerse, presenta cambios concomitantes en el transcurrir de las administraciones del Poder Ejecutivo federal. Por ende, es menester concentrarse en la EDN de 2021-2024 expedida en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de septiembre de 2021, como se señaló en la introducción.

En la EDN de 2021 se estipula como propósito: “la eficiencia de los procesos digitales, traducida en una simplificación operativa con atención focalizada de los procedimientos gubernamentales” (Presidencia

de la República, 2021, p. 21). Dicho propósito se particulariza en los objetivos específicos. A efecto del tema que aquí se desarrolla, se reitera el objetivo específico uno y se complementa la exposición de los objetivos específicos cuatro, seis y nueve que a continuación se citan.

El objetivo específico uno de la política digital en la administración pública federal se propone:

El eje de política digital en la APF [administración pública federal] sustenta las acciones encaminadas a la adopción de políticas públicas que tecnológicamente son viables y congruentes, que están planteadas desde un enfoque de abajo hacia arriba, poniendo por encima las circunstancias reales de la ciudadanía ... Mejorar y armonizar el marco normativo de la política digital de la APF a través de una articulación integral y simplificada de las directrices tecnológicas para el país, que permitan lograr eficiencia técnica y económica (Presidencia de la República, 2021, p. 26, énfasis añadido).

Como se dijo en la introducción, al enfatizar el enfoque de abajo hacia arriba, la EDN contempla, bajo el aprovechamiento tecnológico, la articulación integral y simplificada, es decir, un altísimo nivel de calidad en la interoperabilidad entre todas las instancias e instituciones involucradas. Póngase, por ejemplo, la posible interacción que podría alcanzarse en miras a la simplificación y la eficiencia en el caso de los registros identificatorios del ciudadano común: en México, un ciudadano debe y posee una Clave Única del Registro de Población (CURP), que en la práctica no resulta suficiente, pues generalmente se identifica con la credencial de elector (coloquialmente conocida como INE), cuyo propósito y función no es equivalente a una identificación, sino a un registro para la correspondiente actividad electoral. El ciudadano mayor de edad también está obligado a poseer el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), un registro identitario más cuya función es relativa al sistema de administración tributaria, pero que a su vez solicita otros documentos identificatorios, por ejemplo, la firma electrónica (FIEL). Podría, a efectos de ciertas prácticas cotidianas y quizás sólo en algunos casos necesarios, ampliarse la lista de registros para otros propósitos que parcialmente duplican o triplican los registros gubernamentales, por

ejemplo, la licencia de conducir, el pasaporte, la identificación para los servicios de seguridad social. Si bien es cierto que no la totalidad de las y los ciudadanos requieren registro en los ecosistemas para conducir, viajar al extranjero o utilizar los servicios de seguridad social estatales, resulta entonces que la denominada Clave Única de Registro de Población (CURP) no resulta tan única.

En lo concerniente al objetivo específico cuatro de la EDN, éste dice:

Obtener el máximo aprovechamiento de aplicativos de cómputo e infraestructura mediante el *intercambio de información y la colaboración tecnológica*, cuyas líneas de acción se traducen en promover el *intercambio de información entre Instituciones para la simplificación de trámites y servicios a la ciudadanía* ... Promover el desarrollo de la infraestructura, plataformas, arquitecturas, normas técnicas, sistemas e interfaces informáticas amigables con las personas usuarias, *interoperables* con otros elementos técnicos, escalables, perdurables y replicables (Presidencia de la República, 2021, p. 27, énfasis añadido).

En este objetivo es notoria la necesidad de interoperabilidad entre las instancias gubernamentales. Los ejemplos de duplicación de registros estatales son múltiples y la necesidad de simplificación para las y los ciudadanos es necesaria para la eficacia y eficiencia del uso de los recursos sociales, sobre todo en medio de un ámbito global competitivo donde las horas/humano son valiosísimas no sólo para efectos del rendimiento laboral, sino para una calidad de vida digna.

El objetivo específico seis de la EDN tiene por misión “promover la continuidad y mejora de proyectos y programas a partir de la *integración de información estructurada* disponible en la Institución” (Presidencia de la República, 2021, p. 27, énfasis añadido), cuyas líneas de acción se determinan como “impulsar la *integración de bases de datos institucionales* que concentren, *compartan y estandaricen la información* de los sistemas gubernamentales” (Presidencia de la República, 2021, p. 27, énfasis añadido). En pocas y prácticas palabras el objetivo se propone aplicar “la navaja de Ockham” que sostiene la tesis: “no multiplicar los entes sin necesidad”. Esta tesis de origen escolástico apunta a un principio de economía o parsimonia. Es decir, reducir al mínimo los conceptos, justificaciones,

explicaciones y entidades para resolver una problemática, sea teórica o práctica. La integración estructurada y estandarizada de los datos radicados en el ecosistema gubernamental resulta tan útil y necesaria como la interoperabilidad entre instituciones públicas y privadas para evitar la duplicidad innecesaria en labores y gestiones. Pero la simplificación posee un alcance más importante: contar con datos estructurados permite cumplir con los principios de gobierno abierto y alcanzar la funcionalidad de la gobernanza.

En relación con el objetivo particular nueve, que impacta directamente los objetivos de la Política Social Digital, cabe recordar que su misión es “mejorar la calidad de los programas sociales mediante soluciones tecnológicas que faciliten y acompañen las acciones encaminadas al bienestar de la población” (Presidencia de la República, 2021, p. 28). Es decir, este objetivo enfatiza el fin último de la tecnología, de la política y de la administración gubernamental que consiste en elevar la calidad del bienestar ciudadano.

La revisión anterior debe reparar, como se señaló en la introducción, en la necesidad instrumental de un sistema para la interoperabilidad digitalizada entre instancias gubernamentales y la ciudadanía con un fuerte tono democratizador que está señalado desde el inicio en la Estrategia Digital Nacional 2021-2024: “en un *enfoque de abajo hacia arriba*” (Presidencia de la República, 2021, p. 5, énfasis añadido).

No obstante, como puede advertirse, por la novedad y generalidad del advenimiento histórico de estas nociones y de sus normativas el asunto da pauta a diversas problemáticas.

Problemáticas varias.

- Problemática de acceso transparente a la información.
- Problemática de la rendición de cuentas.
- Problemática de la participación ciudadana.
- Problemáticas de diversidad de modelos.
- Problemáticas de la diversidad de modelos de evaluación.

Problemática de acceso transparente a la información

La gobernabilidad, el gobierno abierto y la gobernanza, en sus diferentes facetas, o promueven o generan o utilizan el acceso transparente a la información. El acceso transparente a la información implica una serie de problemáticas que constituyen un abanico muy amplio que abarca desde los criterios que justifiquen la secrecía gubernamental (por ejemplo, en las áreas de seguridad nacional, datos económicos privilegiados, padrón electoral, biomarcadores de índole genético), la privacidad de los datos de particulares hasta los derechos de autor en patentes, la publicidad y la claridad de la información para las y los ciudadanos legos. En consecuencia, no puede concebirse de igual modo la transparencia y el acceso a la información cuando se trata de la protección de cierta información y datos privados y sensibles, que cuando se trata de información del proceder gubernamental. La diversidad de tipos de información provoca diferentes dinámicas del gobierno abierto y gobernanza o, al menos, diversa graduación de apertura y disponibilidad respecto a sus alcances y límites.

Por otra parte, debe insistirse en que la mera transparencia no constituye un gobierno abierto pues éste, al igual que la gobernanza, tienen alcances más allá del derecho a la información y de las conjeturas que puedan obtenerse con ella.

Problemática de la rendición de cuentas

Otras dificultades surgen en la concepción de la rendición de cuentas. Es bien sabido que la rendición de cuentas de modo habitual se clasifica en varios sentidos: vertical, horizontal, diagonal y horizontalizador (Aguirre e Infante, 2019). Por ende, no puede darse el mismo tratamiento político, administrativo y tecnológico a la rendición de cuentas en el gobierno abierto y en la gobernanza. La rendición de cuentas horizontal requiere de una amplia interoperabilidad entre las instituciones gubernamentales y todavía una mayor interconectividad cuando se trata de una rendición de cuentas horizontalizadora. La interoperabilidad gubernamental horizontal, junto con la diagonal y la horizontalizadora

no pueden darse de igual manera en las distintas escalas de gobierno. De ahí la necesidad de diversos modelos *ad hoc* y sus complejidades.

Problemática de la participación ciudadana

Uno de los mayores problemas estriba en la concepción de la participación ciudadana (Guillen *et al.*, 2009). Este fenómeno recibe varias concepciones. Por ejemplo, Cunill (1997) distingue cuatro tipos de participación: social, comunitaria, política y ciudadana. Ziccardi (1998) aporta una clasificación también muy aceptada: participación ciudadana institucionalizada y la autónoma, dentro de la última se halla la que podría implicar acciones disruptivas. Arnestein (1969) propone una escala de involucramiento ciudadano que abarca desde la información y la mera consulta hasta el control social por apaciguamiento, la coparticipación, la delegación del poder y el control ciudadano. Finquelievich (2005) distingue tres niveles de participación: interacción, participación y protagonismo, donde se avanza en el involucramiento. El protagonismo, donde hay una franca asociación, muestra a las y los ciudadanos como socios del gobierno local. Sánchez (2015) señala una clasificación típica de los niveles de participación: 1) información (canal unidireccional del gobierno), 2) consulta (expresión ciudadana sin mayor compromiso), 3) implicación (la ciudadanía participa en las decisiones), 4) colaboración, 5) delegación (existencia de ámbitos en donde las y los ciudadanos deciden de forma autónoma). La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2011) simplifica estos niveles de participación en tres: información, consulta y participación activa donde la ciudadanía se asocia con el gobierno.

Como es notorio, los tipos de participación y los niveles de involucramiento tienen distintos efectos de penetración e influencia en la esfera pública. Luego, la cuestión está en los modos de participación más adecuados a la gobernanza y el gobierno abierto. Es decir, si bien es cierto que una problemática importante estriba en los modos de articulación de la participación ciudadana, el asunto con más relevancia corresponde al alcance que pueda tener. La participación ciudadana puede estar bien organizada (por ejemplo, en un planteamiento asambleario), pero puede

llevar a resultados decepcionantes, constituir un peligro para los derechos sociales o un factor de fractura social (Pascual, 2020).

Las diversas clasificaciones de la participación, con sus niveles de intensidad, frecuencia, efectos y significancia, así como su poder democratizador, también pueden considerarse en función de los instrumentos de participación disponibles. El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la república mexicana, a través del trabajo de Hernández (2007) describe tres generaciones de instrumentos de participación ciudadana. En consecuencia, como se verá adelante, se multiplican las metodologías de evaluación de la participación ciudadana. Al mismo tiempo que la participación debe ser cuestionada en sus alcances estructurales, es decir, si logrará sustituir la democracia representativa y si los políticos profesionales habrán de descargar sistemáticamente las decisiones en los desenlaces populares.

Como es de suponerse, las exposiciones de los tipos de participación y de sus múltiples mecanismos o instrumentos antes de la era digital no aludieron a las posibilidades de sus versiones tecnológicas. La digitalización de la participación, de sus instrumentos y sus metodologías de evaluación presenta una nueva concepción de la ciudadanía participativa.

Incluso, en la propia evolución de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) hacia los posteriores avances de las tecnologías digitales (TD), la participación ciudadana y sus impactos en las políticas públicas a través de la gobernanza dieron diversos giros.

Durante el primer advenimiento de las TIC, en la década de los noventa, la ciudadanía fue cooptada por un ciberoptimismo de dos ingenuidades. La primera ingenuidad estuvo en los escenarios comunicativos: si bien es una realidad que frente a los problemas ciudadanos los ambientes institucionales de la esfera pública son lentos, opacos y exasperantes hasta la desesperanza, en contraste los ambientes de las TIC se presentaron rápidos y transparentes. Ello propició la utópica tesis comunicativa: la exposición a través de las TIC ampliaría las demandas ciudadanas y comprometería a las autoridades (Sarlo, 1994, p. 83). Lo anterior sólo es parcialmente cierto durante los períodos de campaña electoral; fuera de ese tiempo de crisis política, las demandas ciudadanas no compro-

meten a las autoridades a menos que impacten en sus carreras políticas. La segunda ingenuidad corresponde a las redes sociales ciberneticas: se creyó que “un lugar donde hay mucha gente es bueno para hablar de lo que no se ha podido resolver” (García Canclini, 2019, p. 55). Y las redes son, precisamente, el lugar donde hay y permanece mucha gente. De esta manera, según García Canclini (2019) se dio una primera remodelación de la ciudadanía: la ciudadanía mediática. Pero ambas ingenuidades han demostrado que es necesario el tránsito de la ciudadanía mediática a la ciudadanía digital, es decir, de la participación política semiampliada con las nuevas TIC a la participación digital que amplía la acción política en el modelo de gobernanza e interoperabilidad.

Así, el devenir de las TIC en TD a lo largo de la década de 2001 a 2011 abrió la oportunidad de incluir una participación más directa que promovió el gobierno abierto y sus incipientes alianzas de 2011. De manera que los ecos del optimismo inicial vuelven a recorrer los aires de libertad que ahora prometen los datos abiertos. En pocas palabras: la ciudadanía mediática no alcanzó las pretensiones democráticas y apuesta a la modalidad de una nueva participación digital que opere con datos abiertos para conseguir lo que la participación mediática no logró: un gobierno abierto como primer escaño para la interoperabilidad de la gobernanza digitalizada.

La idea de una nueva ciudadanía, a partir de la década de 2011, modelada por las TD y no por las TIC, nutre la idea del gobierno abierto gracias a la alimentación de datos. Los datos abiertos se otorgan y buscan con la confianza de una organización social de articulación algorítmica concebida como neutral. La decepcionante lección de las TIC mostró que el espectador activo o prosumidor no obtuvo cabalmente una participación con efectos ciudadanos y políticos reales. No obstante, la disposición ciudadana a otorgar sus datos y consentimiento en pro de los datos abiertos se basa en la tendencia a dotar, cocrear y obtener los datos de políticas públicas innovadoras, coparticipativas y corresponsabilizadas bajo la tesis del gobierno abierto. La compartición de datos en gobierno abierto y gobernanza toma la tendencia a convertirse en “la religión de los datos”, según vaticinó Noah Harari (2016, pp. 419, 438 y ss).

El eje para los giros de la participación ciudadana digitalizada se fundó en la concepción de la ciudadanía digital que siempre se encuentra en construcción. Esta concepción está caracterizada, según advierten los trabajos coordinados por García Orosa (2021) en un cúmulo de personas y tecnologías que “—en cuanto actores de la política— dispone de nuevos recursos para formar parte de la construcción del espacio público” (párr. de cubierta). Y ello es así, porque, tal y como lo reconoció y promulgó la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en palabras de Morduchowicz (2020):

Ciudadano digital es quien comprende el funcionamiento y los principios que rigen el entorno digital, analiza el lugar y papel que las tecnologías ocupan en la sociedad, evalúa su incidencia en la vida cotidiana, entiende su rol en la construcción del conocimiento y sabe utilizarlas para la participación ... cuenta con la habilidad para navegar en contextos digitales complejos y comprender sus implicancias sociales, económicas, políticas, educativas y laborales ... sabe hacer un uso reflexivo y creativo de Internet, tanto para el análisis crítico, como para la participación. La Ciudadanía Digital supone un conjunto de competencias que permite a las personas acceder, comprender, analizar, producir y utilizar el entorno digital, de manera crítica, ética y creativa (p. 4).

La interoperabilidad suma una exigencia propia de la sociedad digitalizada: las personas hiperconectadas. La hiperconectividad, como se mostró durante el confinamiento del covid-19, es *conditio sine qua non* para alcanzar la interoperabilidad. Por esta condición, desde los primeros desarrollos de la ciudadanía digital, ésta resulta necesariamente participativa. Karen Mossberger (2007, p. 5) describía que más allá de la capacidad de participar en la sociedad en línea, la participación digital ciudadana es la de aquellos que están en línea a diario, examinando tanto la participación democrática como la inclusión en las formas dominantes de comunicación.

En las actuales circunstancias de la eclosión algorítmica de la inteligencia artificial, donde la ciudadanía se enfrenta al descontrol/control de su propia obra tecnológica, paradójicamente con el uso de

sus productos digitales, cabe suscribir la variada problemática de la participación ciudadana en palabras de Sampedro (2021):

Una ciudadanía digital, merecedora de ese sustantivo adjetivado, debe repensar sus hábitos y reprogramar sus prácticas a la luz del bienestar personal y social. Pero ese cambio de prácticas exige (re)diseñar —reformar e inventar— las instituciones de participación pública en un proceso dialéctico que se retroalimenta. ... [Es necesaria] una alfabetización digital que no enseñe a usar las plataformas corporativas existentes, sino a sortear su control y crear otras bajo control público y comunitario (pp. 19 y 21).

Sin duda alguna, las tecnologías digitales y la participación ciudadana presentan una evolución entreverada (más que una circularidad dialéctica, fenómeno del doble efecto o doble estructuración entre estas instancias), que abarcaron desde el peldaño más bajo de la participación (un mero receptor de la información del gobierno a través de la unidireccionalidad de la web 1.0), pasando por una fase intermedia (la bidireccionalidad comunicativa de la web 2.0) para llegar a la condición de la gobernanza digitalizada por la interoperabilidad que es posible gracias a la web 3.0.

La interoperabilidad digital de la gobernanza con la web 3.0 busca, más allá de la descentralización del poder, su absoluta distribución. La gobernanza, antes de la digitalización, se descentralizaba porque era policéntrica: involucró al Estado, la sociedad civil y el sector privado. Pero el equilibrio de estos actores era delicado y sus alianzas frágiles (como se expondrá adelante al hablar de la historia de México y sus compromisos con el gobierno abierto). Sin embargo, la interoperabilidad puede perfeccionar a la gobernanza gracias a la web 3.0 y la tecnología de *blockchain*. La web 3.0 permite pasar de una gobernanza descentralizada a otra distribuida. Una mayor democratización se obtiene en la distribuida, pues los distintos actores se unen por mediaciones de nodos, sin dejar a instancia alguna con la carencia de una vinculación o relativo aislamiento; como puede observarse en la figura 1.

Figura 1. Redes digitales técnico-operativas



Lo anterior no finiquita los problemas propios de la participación ciudadana digitalizada. Por el contrario, presenta los retos de una educación y didáctica tecnopolítica que, como se ha dicho, enfrenta los desafíos del control ciudadano a las plataformas digitales corporativas.

Problemáticas de diversidad de modelos

Otras dificultades se suman, en consecuencia, a la diversidad de modelos de gobierno abierto y de gobernanza. Éstos implican modalidades que están correlacionadas con la tradición de las diversas naciones donde ha de tomarse en cuenta el grado de madurez política de la ciudadanía que debería involucrarse, las metodologías de planeación e implementación, así como las metodologías de evaluación. Para dar muestra de lo anterior, en los meros límites de la enunciación sin llegar al análisis, puede ejemplificarse con matices en la distinción entre gobierno abierto y gobernanza, los modelos de gobierno abierto y las buenas prácticas internacionales y las metodologías de evaluación.

a. Matices en la distinción entre gobierno abierto y gobernanza

Es de esperarse un cúmulo de definiciones y descripciones de las nociones de gobierno abierto y de gobernanza que provengan de distintas fuentes, como los documentos oficiales de algunos gobiernos, las declaraciones de organismos nacionales e internacionales y la literatura

académica. No todos los aportes coinciden en establecer con precisión qué es el gobierno abierto, por una parte, y la gobernanza por la otra. Por ende, la distinción entre ambos conceptos se hace más compleja.

Para ilustrar la problemática que muestra el delgado y fino hilo de los matices entre las nociones de gobierno abierto y gobernanza, a reserva de lo que se desarrollará adelante, pueden tomarse como punto de partida algunas puntualizaciones de Valenzuela y Gil-García (2016). Según estos autores

Si gobierno abierto es un modelo para gestionar políticas públicas, basadas en la coproducción, uso y acceso a la información pública, mediante colaboración de las y los ciudadanos para mejorar su calidad de vida, implicará la activación de condiciones adicionales. Solo será posible el gobierno abierto, previa existencia de una sociedad abierta a la participación y la colaboración (p. 3).

Esta descripción implica los *datos abiertos* como materia prima de un proceso que elaboraría políticas públicas en colaboración con la ciudadanía. No está por demás insistir en la diversidad de maneras, procedimientos y evaluaciones de distinta índole respecto a la elaboración de las políticas públicas, así como las diferencias entre la participación y la colaboración ciudadana. Al centrar la atención en la problemática del *dato abierto*, los autores mencionados advierten:

En el marco de un gobierno abierto, la creación del dato, implicará seguir una cadena de coproducción entre varios actores, gobierno, empresa y sociedad ... No todo dato abierto, tiene el propósito de abrir gobiernos al codiseño de soluciones a los problemas colectivos ... Aquí podemos introducir una primera distinción entre datos abiertos gubernamentales (gobierno abierto transparente) y datos abiertos cocreados entre gobierno y sociedad civil (gobierno abierto participativo) (Valenzuela y Gil-García, 2016, p. 3).

En pocas palabras, desde el origen del dato abierto ya existe un matiz entre gobierno abierto y gobernanza, pues esta última puede considerarse como la suscribe Cerrillo (2005): “La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e

implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general” (p. 9). Por lo tanto, o no existe una frontera divisoria entre el gobierno abierto y la gobernanza o debe aceptarse un tránsito hacia la gobernanza, pasando por el gobierno abierto, que implica la democratización de la gobernabilidad. Pues mientras que en la gobernabilidad se impone la institucionalización estatal que mediatiza o coloniza la participación ciudadana, en la gobernanza la participación ciudadana en asuntos públicos es directa y la intermediación del Estado se da en fórmulas cooperativas. En definitiva, si el gobierno “no se abre”, entonces no hay condiciones de posibilidad para la gobernanza. Pero es la necesidad de la gobernanza la que empuja al gobierno hacia la apertura.

b. Matices entre modelos de gobierno abierto y buenas prácticas internacionales

Como en los casos anteriores, los abordajes poseen diversas perspectivas conceptuales y, en consecuencia, procedimientos ejecutorios y de evaluación. En pocas palabras puede establecerse la problemática con una cuestión: ¿cuántos y cuáles modelos existen de gobierno abierto y cuáles representan las mejores prácticas? Pollitt y Bouckaert (2011), Oszlak y Kaufman (2014) realizaron esfuerzos por responder a esta pregunta. Respecto a México, además de la respuesta de Valenzuela y Gil García ya referida en 2016, recientemente Soria (2021) también realizó esfuerzos para satisfacer la cuestión.

Las experiencias recogidas en la AGA y los resultados finales de algunos informes muestran que existen tantos modelos de gobierno abierto como administraciones gubernamentales los implementen longitudinalmente. Sin embargo, si se toman como fundamento los principios del gobierno abierto de la Alianza, entonces todos los modelos coinciden en incluir la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y, en alguna medida, la inclusión tecnológica. Pero no todos los gobiernos comprenden e implementan del mismo modo la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. Basta constatar que no todas las administraciones gubernamentales cuentan con los mismos mecanismos de participación. En el caso de México, las diferencias son notorias

en el nivel estatal, como lo muestra el eruditio trabajo de López (2021) extractado de su vastísima tesis de grado (López, 2020), por mencionar sólo los instrumentos de participación en una democracia directa a los que deberían sumarse todos los mecanismos de participación posibles para el ejercicio del gobierno abierto y la gobernanza.

Otro matiz se encuentra en la distinción entre gobierno abierto y una buena práctica del gobierno digital. Oszlak y Kaufman (2014) consideran que “las formulaciones vinculadas con GA estarán más ligadas al gobierno electrónico si las políticas relacionadas surgen de áreas tecnológicas” (p. 165). Debe advertirse que la eficacia y eficiencia de la administración gubernamental por medio de las tecnologías no constituye por sí misma la versión de un gobierno abierto y, menos aún, de la gobernanza. No obstante, el gobierno debe saber o promover “cuál es el canal más adecuado de entrega como, asimismo, si la información sobre el servicio es la pertinente, —su *comprendibilidad*—, así como las barreras burocráticas encontradas” (p. 173. El énfasis es añadido y se destaca para atender la necesidad de superar la barrera semántica, que finalmente también representa una barrera conceptual y hasta en ocasiones también una diferencia ideológica, entre la posición política del gobierno y de la ciudadanía). En todo caso, un buen gobierno electrónico no constituye por sí mismo una buena gobernanza digital. No es lo mismo tener acceso a un sistema electrónico amable, eficaz y eficiente para pagar impuestos (y que permita conocer el fundamento social y jurídico de los mismos) junto con el acceso de su fiscalización para poseer transparencia y rendición de cuentas, que haber participado en la decisión de imponer dicho impuesto o no imponerlo y haber participado también en las deliberaciones de fijar su monto y sus destinos.

El último aspecto lleva a coincidir en una apreciación de Valenzuela *et al.* (2018), que en el caso de México parece ser vigente desde 2018 y tiene un reto por resolver: “La EDN [Estrategia Digital Nacional] adolece del problema típico de una política diseñada de arriba hacia abajo” (p. 9). Y esto se puede interpretar como el derrotero que va de las y los ciudadanos a los gobernantes o puede considerarse en el itinerario que parte de la escala municipal y desea culminar a nivel nacional, en

todo caso, siempre es deseable que la democracia se desarrolle de *abajo hacia arriba*.

c. Problemáticas de la diversidad de modelos de evaluación

Los problemas de modelos de evaluación merecen una sección con especial atención por su diversidad e importancia. En términos estratégicos, si se conocen los parámetros con los cuales se evaluará un gobierno abierto o un modelo de gobernanza, entonces el diseño de éstos puede realizarse en miras a obtener el mejor rendimiento posible en la evaluación.

Los diversos objetos de estudio a evaluar son modelos y sistemas de acceso a la información, tanto la transparencia activa exclusiva del gobierno como la proactiva donde participan el gobierno y la ciudadanía en la generación de la información; los modos y procedimientos de la rendición de cuentas; los programas e instrumentos de participación ciudadana; las instrumentaciones digitales en todos los procesos anteriores.

Cabe hacer hincapié en las prácticas de evaluación del gobierno abierto y de la gobernanza, como lo mencionan Criado, Ruvalcaba y Valenzuela (2016). En México pueden constatarse, al menos, dos prácticas de evaluación del gobierno abierto. A continuación, se comentan las que corresponden al plan de acción de 2019-2021 sin considerar los cambios históricos que presentan respecto a períodos o planes anteriores.

Las dos evaluaciones del gobierno abierto son disímiles entre sí en muchos aspectos, desde la institucionalidad en que se hacen y las metodologías, hasta el enfoque y, por supuesto, las posibilidades de agregación final de otros indicadores para generar un índice.

La primera práctica de evaluación corresponde al mecanismo de revisión independiente que es aceptado por México en función de su pertenencia a la AGA. El texto central de la evaluación se titula: *Mecanismo de revisión independiente (IRM): México informe de diseño 2019-2021*, cuya autoría se debe a Gabriela Nava Campos (2021) y es publicado por Open Government Partnership. Es importante destacar que la sección mexicana vinculada de la Alianza ha presentado en otras ocasiones las evaluaciones en los *Informes de fin de periodo de México*. Así mismo, existe el *Manual procedimientos MRI 2.0* (disponible en <https://www.opengovpart>

nership.org/documents/irm-procedures-manual/). Los informes están realizados por Almudena Ocejo Rojo o Paulina Gutiérrez y se encuentran apoyados por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas). Las categorías de análisis utilizadas con sus respectivas variables son los compromisos establecidos, la rendición de cuentas, la participación (que no colaboración), la innovación tecnológica y uso de las TIC para la comunicación, pero no para la información. Salvo mejor opinión, parece que los resultados arrojados por esta evaluación corresponden al tipo de indicadores de gestión, es decir, aquellos que manifiesten avances en los procedimientos, al margen de los resultados de dichos procedimientos. Es pertinente recordar que cuando se utilizan indicadores, éstos pueden ser de gestión o de productos (Peters y Pierre, 2005, pp. 123 y ss.; Prats, 2005, pp. 152 y 171). La tónica general de esta evaluación es cualitativa a excepción de la discutible obtención de porcentajes ante el número de compromisos establecidos y las respuestas que sólo pueden tener por alternativa *no* o *sí*, como, por ejemplo, la cualidad de verificable ante alguna variable del plan de acción de gobierno abierto.

Por otra parte, la segunda práctica de evaluación corresponde a la coordinación de Guillermo Cejudo que a partir de *Métrica de gobierno abierto 2021. Metodología* (Cejudo, 2021a), elabora la *Métrica de gobierno abierto 2021. Reporte final* (Cejudo, 2021b), ambas editadas en la Ciudad de México por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el INAI. La evaluación obtiene indicadores de productos que manifiesten resultados en la modalidad cuantitativa. La cuantificación se realizó conforme a un indicador estandarizado en una escala de 0 a 1, donde 1 implica la mayor apertura y 0 nula apertura. La cuantificación por indicadores entre 0 y 1 permite evaluar directamente el producto o rendimiento y posibilita la agregación de indicadores para obtener un índice. Este aspecto guarda similitud con otras evaluaciones que se realizan por reconocidos organismos internacionales. No está por demás puntualizar que el texto *Mecanismo de revisión independiente (IRM): México informe de diseño 2019-2021* de Nava (2021) de la AGA, en la página 8 hace referencia a los insumos de datos que toma de la *Métrica del gobierno abierto*.

Salvo mejor opinión, al comparar ambos modelos de evaluación, parece implementarse con mayor rigor el correspondiente a la métrica de gobierno abierto. La opinión anterior se funda en el hecho de que mide dos dimensiones (participación ciudadana y transparencia) y cuenta con los componentes necesarios para conseguir una evaluación rigurosa y amplia porque posee muchas variables de cada componente.

Más allá de la métrica, la somera enunciación de los dos métodos de evaluación provoca las siguientes preguntas: ¿hay sugerencias de parte de la Alianza para establecer el listado de compromisos, las líneas de acción y las metodologías de evaluación para los países que pertenecen al grupo?, ¿se han encontrado similitudes entre países?, ¿cuál(es) ha(n) sido la(s) metodologías mexicanas para definir los compromisos, líneas de acción y cánones de evaluación en México?, ¿con qué criterios el Secretariado Técnico Tripartita mexicano ratificó los planes?, ¿cómo evitar los sesgos de las organizaciones de la sociedad civil (osc) cuando participan en los procesos?, ¿cómo podría incorporarse una osc de *motu proprio* a un plan de gobierno abierto en México y qué requisitos deberá cumplir?, es decir, ¿cómo se establece la agenda del gobierno abierto en México y qué posibilidades tiene la ciudadanía organizada y no organizada de influir en dicha agenda? Esta cuestión, rebasa el contenido del *Reporte final de la métrica de gobierno abierto 2021* (Cejudo, 2021b, pp. 32-39).

Con una reflexión holística de la información anterior, cabría conjeturar la cercanía procedural y de evaluación del gobierno abierto con la gobernanza. No obstante, al establecer la distinción con finos matices y líneas fronterizas muy borrosas, cabe plantear dos cuestiones: la correspondiente a la metodología exclusiva de la gobernanza —y en el mejor de los casos la gobernanza digital— y la propuesta de establecer metodologías evaluativas *ad hoc* a los proyectos de gobierno abierto o gobernanza que se deseen valorar, desechariendo la idea de un modelo universal de evaluación. Al respecto es pertinente suscribir lo que Sandoval-Almazán y Gil-García (2016, pp. 5-6) advertían casi desde una década: un modelo de evaluación de gobierno abierto (MEGA) se fundamenta bajo la necesidad de encontrar un modelo que explique un fenómeno tan cambiante, como el gobierno abierto. Los modelos disponibles no logran aprehender la naturaleza cambiante del concepto

y se enfrentan a barreras de homogeneidad y heterogeneidad, de incipientes procesos de implementación, de la novedad de las políticas de datos abiertos, de aspectos técnicos de las categorías y la especificidad de lo observable, entre otros obstáculos.

En referencia a una metodología de evaluación centrada en la gobernanza, y no en el gobierno abierto, deberán considerarse las distinciones y, a su vez, las aportaciones de Giannone y Santaniello (2018), Giannone (2017), Cooley (2015), Davis *et al.* (2012), Rottenburg *et al.* (2015) y Urueña (2015), entre otros. Este aspecto merece un capítulo aparte.

Un capítulo introductorio al estado de la cuestión como éste no puede más que enumerar las anteriores problemáticas, los intentos de abordajes y los esbozos de algunas metodologías. Los análisis ampliados están desarrollados adelante. Así entonces, lo anterior muestra el enorme campo temático y en cierta medida el estado de la cuestión, por decir lo menos, puesto que todavía no se hace referencia a la inclusión del aspecto digital. Antes de visualizar el aspecto digital habrá que justificar la necesidad de la gobernanza porque las leyes y normas mexicanas no explicitan el concepto o no lo muestran con la misma claridad, solidez y asignación institucional, como ocurre con el gobierno abierto y algunas oportunidades de la participación ciudadana.

Necesidad de la gobernanza

Para argumentar la necesidad de la gobernanza, cualesquiera sean las concepciones que se tengan de la misma, hay varios puntos de partida. La creciente y evidente desafección política de la ciudadanía es una razón que interpela a la gobernanza como remedio a la indiferencia política de los gobernados. Los comprobados déficits del modelo democrático representativo también dan pauta para considerar la gobernanza como instrumento mitigador. Las evaluaciones e indexaciones de la calidad de la democracia que señalan áreas de oportunidad para alcanzar mayor democratización del poder público ponen el acento en las variables específicas de los indicadores que apuntan a promover la gobernanza. Los graves problemas de ingobernabilidad y carencia de la

sustentabilidad y estabilidad política en algunas regiones a su vez exigen la evolución de la distribución del poder público hacia modalidades de gobernanza. Quizá una de las razones más sólidas y pragmáticas que marcan la necesidad de la gobernanza es dotar al Estado y sus administraciones gubernamentales de la capacidad de respuesta ante las solicitudes y demandas ciudadanas.

Por otra parte, la globalización y sus derivados (mundialización, glocalización, emergencia de las periferias y concepciones afines) demuestran el devenir de muchos Estados desde su ontología de instancias directrices hacia las modalidades de función clientelar o de gestión. La globalización y el libre comercio debilitaron a los Estados. De ahí que:

ante las carencias de un sector público debilitado, cuando más necesaria se hace la organización social. Frente a la crisis y a la austeridad, la innovación contribuye a satisfacer necesidades no cubiertas; refuerza la capacidad de acción social autónoma ... y permite vislumbrar alternativas, estimulando el desarrollo de nuevas institucionalidades desde las que preservar viejos derechos sociales y conquistar otros nuevos (Blanco, 2020, p. 179).

Joan Subirats (2017) hilera muy bien la necesidad y emergencia de la gobernanza con el debilitamiento del estado cuando apunta:

La gobernanza aparece a finales del siglo XX como respuesta a las dos grandes debilidades de las formas tradicionales de gobierno [es decir, la democracia representativa]: su falta de funcionalidad y su falta de legitimidad. La primera, provocada por las rigideces de la burocracia ... la segunda, por las crecientes inequidades generadas por el mercado [de ahí que] la idea de que la participación de los actores clave y la ciudadanía en general en el proceso de definición del problema, de decisión, de implementación o de evaluación de una política, permitiría un mejor diagnóstico (pp. 198-200).

La última parte de la cita anterior otorga una descripción operativa de la gobernanza: participación de los agentes involucrados en una problemática para definirla, tomar decisiones al respecto, implementar las decisiones y evaluar todo el proceso. Queda claro que el modelo democrático representativo, que permite dejar la gobernabilidad de una

nación en manos de los partidos políticos es insuficiente y, a su vez, afortunadamente tiene una alternativa.

La gobernanza posee como eje medular la participación de los agentes involucrados. Esos agentes que superarán la incapacidad estatal actual de gobernar requieren “mecanismos mucho más híbridos entre administraciones, con una fuerte incorporación de la capacidad empresarial y emprendedora … para corregir, cambiar o ampliar comportamientos colectivos” (Gutiérrez-Rubí, 2020, p. 132). En efecto, los mecanismos híbridos a su vez necesitan mayor interoperabilidad y ésta se consigue con un diseño democratizador apoyado por las tecnologías digitales. Por tanto, la era del dominio de los partidos políticos está cuestionada.

Los retos que para la estabilidad de la gobernabilidad plantean los problemas de salud, trabajo precarizado, seguridad, educación igualitaria y un larguísimo etcétera no han sido resueltos ni por el liberalismo ni por las políticas de izquierda, según el acertado diagnóstico que hace García Canclini (2019). Una razón más para dejar en el pasado a los partidos políticos y sus polémicas identidades oscilatorias entre las izquierdas, la derecha y los medioscentros sesgados. García Canclini (2019) en tono indagatorio también advierte los ámbitos donde es improcedente buscar culpables: “¿Se pueden reducir las contradicciones a la combinación de disrupción tecnológica y colapso ecológico? ¿O acaso es indispensable, para entender la precariedad actual de los jóvenes, discutir la flexibilización neoliberal de los mercados laborales?” (p. 89). Por supuesto que las respuestas correctas a estas preguntas están en la negativa. No fue el advenimiento de la tecnología digital ni la alteración de ecosistema ambiental ni la condición líquida de los puestos de trabajo ni las vanguardias culturales las que han llevado a los partidos y a los representantes electos a la indolencia. Pero la indolencia de éstos (inclusive ante su propia indiferencia) sí provoca la propuesta de la gobernanza. Gobernanza con tantas modalidades como el número de problemas que requiere atender.

Si bien las propuestas de la gobernanza como solución son perfectibles, el verdadero problema es cómo detonarla asegurando una transición hacia su operación. La sustancia explosiva de la detonación es la ingobernabilidad por inefficiencia, corrupción, ineficacia e incapaci-

cidad. Y para ubicar el detonador se ha propuesto pasar de la democracia representativa a la deliberativa a través de estructuras, ejercicios y buenas actitudes de comunicación. En las estructuras está la apertura del gobierno, en los ejercicios se hallan novedosos instrumentos para manejar datos, hacer inferencias y obtener conclusiones. Las mejores actitudes radican en la distribución descentralizada del poder colectivo y participativo. No puede omitirse en el detonador “la presión de una sociedad civil más activa y una real vocación democrática de legisladores y jueces” (Oszlak, 2017, p. 224).

Si la sustancia detonante es la mezcla de ingobernabilidad y falta de respuesta estatal a las solicitudes y demandas ciudadanas, entonces muchas capacidades de participación ciudadana serán adquiridas por necesidad. Si el detonador está en la generación de oportunidades de apertura gubernamental forzada a través de la exigencia para ser escuchado y establecer deliberaciones, entonces el elemento conservador para sostener una gobernanza sustentable es la permanente comunicación entre los involucrados. En este punto las tecnologías digitales poseen enormes oportunidades de aportes. El ecosistema político apunta al uso de tecnologías digitales en toda su eclosión. Por tanto, es menester adjudicar el adjetivo *digital* al concepto de *gobernanza*.

Digitalizar la gobernanza

Adjudicar a la gobernanza la calidad de digitalizada obliga, al menos, a plantear cuatro posibles temas: ¿de qué gobernanza se trata?, pues la gobernanza tiene muchos tipos y su dinámica evolutiva también propicia diversos grados de desarrollo; ¿qué nivel o etapa de digitalización se aplica a la gobernanza?, puesto que las tecnologías digitales poseen un desarrollo muy vertiginoso (evolución del web 1.0 a las 4.0, conectividad de quinta generación, aplicaciones algorítmicas complementarias para consulta o sustitutivas en la toma de decisiones) y con cada aporte generan los dos siguientes temas: ¿cuáles son los pros o beneficios de digitalizar la gobernanza? y ¿cuáles los motivos en contra o inconvenientes? Las respuestas a estas preguntas serán desarrolladas en el capítulo siguiente.

Por lo que corresponde a la actitud de los gobiernos frente al imparable fenómeno de la digitalización, desde 1993 Rheingold (1993) advirtió también que las tecnologías digitales serían una nueva versión de la *ración instrumentalizada*, es decir, medios mercantilizados al servicio de la clase hegemónica sin intenciones de compartir el poder. Las tecnologías son instrumentos que, a su vez, pueden ser instrumentalizados para ofrecer la sensación de transparencia y legitimidad. Con ello opacan a otros agentes sociales que desean intervenir en los procesos políticos e, inclusive, los enfrenta con otros mecanismos de participación (plebiscitos, consultas, peticiones, revocatorias). En una palabra: las tecnologías digitales al ser cosificadas fueron reducidas a utensilios de interés de clase.

Cabe anticipar, como se ahondará en el capítulo siguiente, la distinción entre la gobernanza digital y el gobierno digital, porque la primera define *colaborativamente* las políticas públicas y el gobierno digital las institucionaliza dándoles articulación organizacional (funciones, perfiles, competencias) y formalidad (explicitando leyes, decretos, normas) para encargarse de brindar los servicios digitales a cargo del Estado. La gobernanza digital cocrea las políticas públicas mientras el gobierno digital ejecuta los procesos de exclusivo alcance del sector público. En pocas palabras, la gobernanza digital utiliza el potencial de las cibertecnologías para coordinar y conectar a los organismos poseedores de datos con el objetivo de mejorar las políticas públicas y construir servicios públicos que satisfagan necesidades del interés general. El gobierno abierto proporciona los datos y el gobierno digital implementa los procesos. Tal y como se esboza en el ejemplo sobre los impuestos: no es lo mismo pagar impuestos a través de las tecnologías digitales que utilizar éstas en interacción con el gobierno para conocer las necesidades sociales y los datos disponibles que luego permitirán definir los montos, plazos y el destino de las contribuciones fiscales.

Lo anterior otorga una primera validación provisional a la hipótesis del propósito expuesto: las tecnologías digitales tienen algunos efectos poco alentadores para promover la gobernanza y las modalidades del gobierno abierto. Por ello, y porque las tecnologías digitales se pueden poner al alcance de añejos vicios políticos, es necesario establecer con claridad la interoperabilidad digital entre gobernantes y ciudadanos.

Capítulo 2. Precisando qué es la gobernanza digital

Caracterización de la gobernabilidad

Las razones para caracterizar la gobernabilidad corresponden a la necesidad de distinguirla de la gobernanza, del gobierno abierto y las respectivas estrategias de estas últimas dos modalidades. No obstante, la gobernabilidad es una noción más amplia que abarca a las otras y, por ende, su caracterización auxilia al derrotero que marca un itinerario desde lo general hacia lo particular.

El Banco Mundial, según Naser (2021), define la gobernabilidad como un “estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales en redes de decisiones mixtas públicas y privadas” (p. 13, nota al pie de página). Sin duda, esta aproximación parece estar más cerca de la noción de *gobernanza* que de la de *gobernabilidad*; sobre todo porque el BID considera la gobernabilidad como “la capacidad de gobierno [mando] de un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los gobiernos y administraciones, pero también de los actores sectoriales y privados de un país” (Ballart, 2013, p. 12). Es decir, la gobernabilidad implica más la capacidad de control sobre un problema público y, en consecuencia, el propósito de evitar la ingobernabilidad ante un grupo de ciudadanos o problemáticas sin resolver que llevarían a la deslegitimación de un gobierno. Por esta última razón es estratégico involucrar a los actores sectoriales de un país. Entonces, la gobernabilidad abarca un conjunto universal de aspectos

necesarios para cumplir con el propósito capital de cualquier gobierno: disolver la dicotomía entre gobernabilidad versus ingobernabilidad, poniendo siempre bajo el control del gobierno los elementos que podrían salir de su dominio.

En el sentido anterior, Camou (2001) rescata el carácter multidimensional y relacional de la gobernabilidad, lo cual le permite definirla como: “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (p. 36). Dicho equilibrio ha de interpretarse como estabilidad del gobierno en la capacidad de mando y de solución, lo que convierte a un régimen en sustentable si logra alcanzar las estrategias y los recursos para satisfacer las necesidades ciudadanas.

De lo anterior se sigue la siguiente fórmula:

A mayor gobernabilidad, mayor capacidad institucional para satisfacer necesidades [...] de manera que] Mientras la Gobernabilidad se refiere a la capacidad de respuesta técnica y política que tiene el Estado a las demandas de la sociedad, la Gobernanza tiene que ver con la calidad y oportunidad de esa respuesta (Fundación Participar, 2017).

En consecuencia, la sustentabilidad de la gobernabilidad se fundamenta en la capacidad de apertura de un gobierno para evolucionar y lograr satisfacer nuevas demandas ciudadanas. En este sentido, un paso intermedio entre la tradicional gobernabilidad (el control de parte del gobierno) y la gobernanza (la mutua cooperación entre gobierno y ciudadanía con fuerte tendencia a una relación de menores diferencias jerárquicas) transita por las modalidades del gobierno abierto.

Otra manera de establecer los distingos y similitudes entre la gobernabilidad y la gobernanza consiste en precisar las diferencias de los problemas que enfrentan. Aguilar (2016) precisa al respecto que los problemas de la gobernabilidad son:

la *deficiencia e ineficiencia directiva* de los gobiernos democráticos, en razón de sus varios defectos de actuación y desempeño [mientras los problemas de la gobernanza corresponden a la] *Insuficiencia directiva*, en

razón de que los gobiernos no poseen las capacidades que se requieren para dar respuesta a la escala y complejidad de los problemas del nuevo tiempo, que son elusivos y resistentes a las decisiones gubernamentales por la multiplicidad de los actores involucrados y la red de relaciones de interdependencia que han establecido (pp. 19-20).

En pocas palabras, los retos a vencer en la gobernabilidad son las deficiencias e ineeficiencias en la toma de decisiones y la dirección ejecutiva de las acciones, mientras que el reto en la gobernanza es la insuficiencia de recursos (humanos, materiales, económicos, etcétera) para resolver los problemas.

En consonancia con lo anterior, desde la perspectiva de la administración pública cabe concebir que “la gobernanza es una variable independiente de la gobernabilidad, mientras que esta última es dependiente de la primera” (Jorquera, 2011, p. 5). Lo anterior se explica con mayor cabalidad al decir:

la gobernabilidad: se entiende a la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones, ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados. De alguna manera, la gobernabilidad aparece como condición previa para una gobernanza democrática como también en la medida en que las maneras de expresión de gobernanza democrática existan, fortalecerán a la gobernabilidad (Jorquera, 2011, p. 7).

Así, mutuamente implicadas, gobernabilidad y gobernanza se han confundido en los corporativos de gobierno del sector privado; en el derecho internacional y las relaciones entre Estados y gobiernos; en las dinámicas de los organismos multilaterales y en el establecimiento de normas regulatorias que sujetan a las instituciones públicas ante la influencia de la participación ciudadana y las tendencias descentralizadoras (Velázquez, 2005). A la confusión abonó el corto entendimiento del papel del gobierno abierto en conseguir una gobernabilidad más robusta con el reconocimiento de la gobernanza para abatir, como se dijo, las fallas de ineeficiencia, deficiencia e insuficiencia en la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Las fallas que el gobierno puede cometer, según Aguilar, son institucionales (ilegalidad, arbitrariedad, opacidad, corrupción, discri-

minación, división conflictiva de poderes, etcétera); fiscales (estructura impositiva inequitativa, precariedad hacendaria, ineficiente administración tributaria frente a evasiones y elusiones, asignación ineficiente de recursos, endeudamientos de alto riesgo, déficits financieros crecientes, etcétera); administrativas (deficiente calidad normativa, estructura de mando y de trabajo confusa y redundante, fragmentación intra e intergubernamental, procesos administrativos con costos inefficientes, servicios de inestable o regular calidad, perfil inapropiado del personal público, etcétera); políticas (relaciones suspicaces, oportunistas o conflictivas del gobierno con las oposiciones, las organizaciones empresariales y las civiles, discurso de baja credibilidad, deficiente representatividad por distanciamiento o indiferencia respecto de las posiciones justificadas de sus ciudadanos, etcétera) (Aguilar, 2016, p. 17). Para evitar los cuatro tipos de fallas descritas, el gobierno requiere de apertura a la ciudadanía; no sólo para conocer las problemáticas y necesidades de primera mano, sino para que los datos, la gestión y la respectiva cuenta pública estén a disposición y se pueda verificar que el gobierno se ejerce dentro de los cánones de la legalidad y la regulación administrativa. Estas condiciones otorgan legitimidad a los gobiernos, a su vez la transparencia posibilita la participación en el incremento y la calidad de la apertura.

Nociones de gobierno abierto

Del mismo modo que en el párrafo anterior se enumeraron las cuatro fallas que el gobierno puede cometer, Colino (2021, p. 15) destaca cinco brechas frecuentes que pueden obstaculizar la cooperación entre gobierno y participación ciudadana. La brecha de información debido a la diferencia de cantidad o calidad de la información requerida para el diseño y ejecución de políticas públicas. La brecha de capacidad ante la falta de recursos humanos, conocimientos o infraestructura. La fiscal, brecha de insuficiencia de recursos financieros que obliga a la dependencia de un poder central. La brecha administrativa, es decir, la fragmentación y falta de consistencia entre los actores involucrados. Finalmente, la brecha programática consistente en administraciones verticales ante dificulta-

des transversales o intersectoriales. Como es notorio, la falta de interoperabilidad comunicativa entre instancias del gobierno y la ciudadanía, así como entre las mismas instancias gubernamentales (por ejemplo, entre gobiernos centrales y regionales) (Colino, 2021, p. 16), constituye el primer reto de gobernabilidad y de la gobernanza a vencer a través de la estrategia del gobierno abierto.

La interoperabilidad requerida por el gobierno abierto obliga a proponer la versión mayormente democrática posible. En el sentido democrático, Rubio (2017) propone concebir el gobierno abierto de la siguiente manera:

Podemos definir el Gobierno Abierto como un modelo de cogestión pública transparente y relacional, en un ambiente de gobernanza, basado en una dinámica de colaboración entre la sociedad civil, la iniciativa privada y el gobierno, así como en una vibrante participación ciudadana, donde los problemas públicos son definidos y priorizados entre dichos actores, para posteriormente codiseñar e implementar soluciones, a partir de datos abiertos generados por todos, que puedan ser reutilizados, para brindar soluciones conjuntas a problemas sociales, haciendo para ello uso intensivo de tecnologías basadas en Internet que potencien sus tres componentes, a saber, la transparencia, la colaboración y la participación (p. 155).

De la anterior caracterización se ha hecho mucho énfasis en los tres principios del gobierno abierto: la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana. De esta última en los modos colaborativos, cooperativos o participativos en distintas modalidades y profundidades que, a su vez, se han instrumentado con tecnologías informacionales de internet. De ahí entonces que la digitalización del gobierno abierto y la gobernanza tenga un rol doble: el de la instrumentalización para manejar la gran cantidad de datos que se intercambian y el papel democratizador por el que puja dicha instrumentalización al empoderar —en el mínimo nivel, al menos informativamente— a los sectores privados involucrados.

El aspecto tecnológico, como es bien sabido, posee una vertiginosa dinámica de evolución. A comienzos de la segunda década del siglo XXI Criado (2021a) apuntó:

Si bien las TIC se han utilizado en el sector público desde mediados del siglo pasado, no ha sido hasta el inicio del presente cuando las páginas web, apps, plataformas sociales, así como otras tecnologías más recientes, permitieron desarrollar la relación con la ciudadanía desde lógicas de GA [gobierno abierto] (p. 48).

Es decir, como se advirtió, las tecnologías empujan a dinámicas democratizadoras que, por medio de la apertura informativa de datos, apuntan a democratizar las acciones de gobierno y legitiman la gobernabilidad.

La apertura informativa tiene consecuencias implícitas de rendición de cuentas, transparencia y de avances a la modalidad de gobernanza. Dentro de los fundamentos teóricos Criado ilustra que “la profundización del enfoque *neoweberiano*” (Pollit y Bouckaert, 2011) o el nuevo servicio público en el ámbito norteamericano (Denhardt y Denhardt, 2000), con su atención a la teoría democrática, el rescate del papel central de la ciudadanía (frente al rol subsidiario como cliente o usuario), así como el componente estratégico del sector público en la sociedad (Criado, 2016a, 2016b) han permitido considerar una estrecha relación de este paradigma con el GA (Criado, 2021a, p. 39). En pocas palabras: la noción de gobierno abierto y su instrumentación informática digital proporcionan aportes para abandonar la gobernabilidad monopólica del Estado y transitar hacia la gobernanza.

Transitar hacia la gobernabilidad no monopólica tiene consecuencias considerables. Por ejemplo, la relación entre el sector público y el privado no queda reducida al vínculo económico y de la mera gestión pública estatal, pues los sectores privados no permiten que el gobierno adopte un papel de mero clientelismo. Otra consecuencia positiva consiste en evitar la fragmentación gubernamental, es decir, la gestión pública evita tanto desconexiones como duplicidades al contar con una interoperabilidad global gracias a los intereses de la ciudadanía. La ciudadanía, en su demanda de soluciones, también pide la coherencia e integración de las diversas áreas de gobierno y, por ende, resulta el elemento vinculante que evita la fragmentación. El tránsito de una gobernabilidad monopólica, a través de la apertura de datos, cuenta pública y colaboración ciudadana, no sólo genera un camino hacia la gobernanza, sino una

mayor democratización. No sólo es una estrategia de eficiencia en el sentido exógeno, como advierte Criado (2021a, p. 41); también implica la integración de conocimiento, capacidades y voluntades para detectar y solucionar los problemas públicos.

Para insistir en el aspecto democrático del gobierno abierto no sobra recordar la noción básica de democracia. Si la democracia es la distribución descentralizada del poder público entre la totalidad de la ciudadanía, y si dicho poder requiere información precisa de datos para establecer estrategias funcionales de políticas públicas, entonces, la democracia no puede sino resultar en una distribución descentralizada del poder público que exige el proceder del gobierno abierto. La descentralización del poder público y la distribución de éste entre las personas que conforman el conjunto de la ciudadanía requieren de la información no como una dádiva o prebenda especial, sino como un derecho básico para no caer en la indefensión informativa. La lucha histórica por el reconocimiento de este derecho es consignada por Helen Darbshire y Patricia González León (2021, p. 120) en la descripción que hacen del caso Claude Reyes vs. Chile, atendido por la Corte Interamericana de Derechos y suscrito por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2009 al establecer los estándares internacionales sobre Acceso a los Documentos Públicos. Probablemente ése fue el inicio remoto que inspiró a nivel global la AGA.

Oszlak (2017, p. 213) refiere en un erudito estudio que, según las investigaciones de Yu y Robinson (2012), la primera versión académica del vocablo *gobierno abierto* se encuentra en un texto de Wallace Parks (1957) donde se acuñó el término en atingencia a la rendición de cuentas. Sin duda, desde finales de los años cincuenta del siglo xx, la capacidad informativa transformó las posibilidades comunicativas de los gobiernos en la medida que las tecnologías también transformaron los anhelos de la ciudadanía sobre el conocimiento del quehacer gubernamental.

Oszlak (2017, pp. 214-216) recopila diversas visiones del gobierno abierto: politológica, sociológica y tecnológica. Desde la primera visión recopila (a partir de Denhardt y Denhardt, 2000) los principios del gobierno abierto en contraste con las fallas o brechas que deben evitarse;

es decir, no debe considerarse a la ciudadanía como clientes ni empresarios ni simples actores de una productividad sujeta a cargas fiscales, sino valorizarlos debido al interés público con estrategias democráticas. Tampoco debe suponerse que la democracia está sentada con su respectiva rendición de cuentas, sino que deberán considerarse más las aptitudes de servir en vez de las de dirigir. La visión sociológica reconoce las necesidades de movilización social a través de organizaciones no gubernamentales. La movilización es la médula de la lucha por el reconocimiento de derechos, es decir, es el motor del derecho a tener derechos; en el gobierno abierto destacan los derechos de acceso y reutilización de la información recabada por las instancias gubernamentales. La versión tecnológica, según el autor, ha tenido tres abordajes: el *software* libre y los datos académicos abiertos, las obligaciones que establezcan las leyes de acceso a la información y los proyectos emprendedores instrumentalizados en la denominada versión del Government 2.0. Este último aspecto generó confusiones entre las versiones electrónicas o digitales del gobierno, la gobernanza y el gobierno abierto. Por esta confusión, aquí se ha explicado que la gobernabilidad es el conjunto universal que contiene al gobierno abierto y la gobernanza, considerando al primero como un elemento constitutivo y transitivo de la segunda.

El legítimo deseo democratizador de saldar las fallas, brechas y déficits que los gobiernos deben a la ciudadanía, parece provocar la amalgama de todos los elementos en una sola fórmula que abarque todas las estrategias posibles pero que, a su vez, genera las confusiones. Por ejemplo, en la versión de Cruz-Rubio (2015) el gobierno abierto es: “una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica” (p. 39) que —basada firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el *open data* y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción— se constituye como un modo o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público.

Sin duda, la descripción anterior es deseable, pero su amplitud y las intenciones de sus alcances la convierten en sospechosamente utópica.

No obstante, la lucha por el reconocimiento de una amplia gama de derechos democratizadores evoluciona a pesar de las confusiones que pueden causar los crecimientos de sus nociones no homogéneas en diversos países. Prueba de ello es la multiplicidad de modalidades que adopta el gobierno abierto en los países que conforman la Alianza internacional del mismo. Cada gobierno de la Alianza adoptó y transformó su propia noción de gobierno abierto de conformidad a sus circunstancias. El establecimiento de sus respectivos compromisos no procede con una metodología diagnóstica universal que provoque un consenso global de las responsabilidades. Negrete (2020) señala, citando a Roa, que el gobierno abierto

carece de una metodología y una praxis definida, que nos muestre un camino a seguir, que nos guíe en la forma de integrar la opinión de todos los y las ciudadanos en los procesos decisarios, que nos ayude a incrementar la participación ciudadana (Roa, 2013, pp. 119-139, citado por Negrete-Huelga, 2020, p. 170).

Lo anterior no aplica del todo en los planes de acciones que algunos países (como México) poseen, pero es veraz respecto al conjunto global de los países que conforman la Alianza para el Gobierno Abierto.

La declaración de incorporación a la Alianza no posee una conceptualización de la noción, sino el listado de compromisos generales que pueden discriminarse. De modo tal que los pretendidos alcances y la agregación de elementos, si bien son útiles para climatizar la implementación del gobierno abierto en diversas regiones también multiplican algunas confusiones. Tal es el caso de añadir al gobierno abierto ideas como la del estado abierto (para acceso a la información), el parlamento abierto (para las acciones legislativas), la justicia abierta (para el proceder judicial). Si bien en la actual era digital la mayoría de dichas actividades tienen en común el acceso tecnológico a la información, esta circunstancia también provoca la confusión entre gobierno abierto y gobierno electrónico. López (2013) aclara al respecto: “el gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mien-

tras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero, aunque lo trasciende, necesariamente lo incluye” (p. 2, citado por Oszlak y Kaufman, 2014, p. 165).

Rastrear los vestigios de la génesis del gobierno abierto podría aportar del por qué algunas de sus confusiones con otras nociones. El inicio de la historia del gobierno abierto se remonta con anterioridad a la aparición académica del término acaecida en 1957 en el artículo de Wallace Parks referenciado arriba. En 1955 Wallace Parks fue consejero del Subcomité Especial sobre Información Gubernamental (conocido como Moss Committee). En dicho Subcomité se empleó el término *open government* por primera ocasión. Según Soria (2021), después de esa mención, el concepto no fue utilizado sino hasta 2009 en el *Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto* emitido por el presidente Barak Obama (2009) de los Estados Unidos en su primer día de gobierno. Obama concibió el gobierno abierto como el que

fomenta la rendición de cuentas a través de la transparencia ... para garantizar un Gobierno Abierto ... La presunción de divulgación también significa que las agencias deben tomar medidas afirmativas para hacer pública la información. No deben esperar solicitudes específicas del público. Todas las agencias deben usar tecnología moderna para informar a los ciudadanos sobre lo que sabe y hace su gobierno (p. 4683).

La influencia del *Memorándum* propició que la ONU propusiera la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP) en la Asamblea General en julio de 2011 por iniciativa de Obama y Dilma Rouseff del Brasil. Fue entonces cuando la ONU añadió al concepto los aspectos de innovación y tecnología. Ambos nuevos aspectos han generado los empalmes, ampliaciones y confusiones entre gobierno abierto, gobierno electrónico o digital en el aspecto instrumental y en el aspecto político con la gobernanza y la gobernanza digital.

La confusión habitual entre instrumentos y estructuras, propósitos y procesos, aunada a la transversalidad y multidimensionalidad del poder público en la gestión gubernamental, como atinadamente parafrasea Soria (2021):

puede ser una gran virtud, aunque paradójicamente también sería su principal debilidad. Al ser utilizado como etiqueta, como principio, como paradigma de gobernanza, como agenda de reformas gubernativo-administrativas y como concepto, el GA corre el riesgo de ser todo y a la vez nada (p. 317).

En términos pragmáticos: un gobierno abierto puede hacer posible cualquier propuesta de uso del poder concebible. De ahí que resulte necesario acotar el concepto, al menos, operativamente.

La primera cualidad que la interoperabilidad genera a los gobiernos o administraciones en turno es la legitimidad. Quizá la legitimidad no sea el propósito inicial de la interoperabilidad. Sin embargo, operar con legitimidad es el *a priori* de la gobernabilidad. Por lo tanto, establecer la comunicación, al menos en un mínimo unilateral con todos los ciudadanos, otorga a los gobernantes el mínimo de legitimidad de interacción.

En segundo lugar, bajo la perspectiva de que la información es poder, toda la ciudadanía se siente empoderada al recibir o acceder a la información gubernamental. No obstante, es necesario advertir que una condición es la de suponer que se tiene democracia y se busca información y otra más deseable es la de tener y compartir información para buscar o incrementar la democracia. En todo caso, la posesión de información empodera mediadamente para construir mayor calidad democrática.

En tercer lugar, las mayores interacciones de los agentes del gobierno abierto provocan acciones mimetizadas con otras democracias avanzadas que ejemplifican buenas prácticas; en particular en los procesos para establecer temas prioritarios en la agenda pública. Así, como se ha dicho, la enorme apertura que significa *lo abierto* del gobierno abierto permite la inclusión de todo tipo de propuestas; lo cual es deseable si también se puede establecer su priorización. Por tanto, la indefinición y falta de homogeneidad entre los actores del concepto pueden resultar benéficas (Peña, 2016, p. 67). Sin embargo, también hay que reconocer que lo anterior no resuelve las intersecciones conceptuales de todos los elementos del universo de la gobernabilidad, pues lo mismo podría decirse de la gobernanza y también de la gobernanza digital.

Es importante distinguir entre instrumentalización y esencialización de la distribución descentralizada del poder público que implica el gobier-

no abierto. Debe distinguirse con rigor que el gobierno abierto puede ser un modelo de administración pública o un modelo de política pública. En efecto, administrar el poder requerido por los procedimientos es una acción muy distinta a codefinir consensuadamente entre ciudadanos y gobernantes la existencia, contenido, origen y destino de los procedimientos administrativos, legislativos, ejecutivos o judiciales del gobierno.

Por lo anterior, debe ahondarse en la siguiente distinción: la instrumentalización del gobierno abierto tiene dos dimensiones. Una dimensión meramente política es la instrumentalización administrativa; otra es la instrumentalización tecnológico-digital. La segunda dimensión es lúcidamente advertida por una experta en gobierno abierto cuando estipula:

No obstante, las transformaciones tecnológicas no implican un cambio en la cultura política. En el camino hacia una democracia efectiva los gobiernos se enfrentan a una serie de puntos por atender ... En este contexto, surgen iniciativas basadas en la innovación tecnológica como el *Gobierno Abierto*, que busca el fortalecimiento de la democracia participativa (Negrete-Huelga, 2020, p. 170).

Es decir, no sólo es deseable la franca mejoría en “la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos, con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben las y los ciudadanos” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2019, párr. 1), sino la expansión del tipo de respuestas y servicios que los gobiernos deben a sus gobernados. Por ende, el gobierno abierto debe concebirse como algo más que la disposición de datos abierta y también como algo más que la digitalización de esa disposición. El gobierno abierto es, entonces, una estrategia de la gobernanza y, en la medida que ésta se aplique tecnológicamente, de la gobernanza digital.

Lo anterior cobra mayor sentido al precisar qué es un dato abierto para distinguirlo del gobierno abierto y comprender que el dato abierto es la célula y punto de partida del gobierno abierto y la transición hacia la gobernanza. Mientras el gobierno abierto exige la transparencia colaborativa, los datos abiertos, según la Fundación Sunlight (Valenzuela *et al.*, 2018, p. 3), tienen las siguientes características:

- a) Exhaustividad: El dato abierto debe reflejar la totalidad de la información en la medida que sea posible.
- b) Primarios: Los datos deben proceder preferencialmente de las fuentes originales de información y con declaración de la metodología que permitió su recolección.
- c) Oportunos: La información debe ser pertinente y apta para tomar decisiones útiles en el momento adecuado para satisfacer necesidades públicas.
- d) Acceso digital: Los datos deben obtenerse con facilidad y con estructuras inteligibles dentro del ecosistema de tecnología para ser transmitidos, cuando la ciudadanía así lo solicite.
- e) Contenidos en formato reutilizable: La información pública debe presentarse de manera que pueda aprovecharse en vinculación y reutilización.
- f) Acceso sin discriminación: Para conseguir y comprender la información no deben existir requisitos. Por lo general se exentan requisitos relacionados con la religión, sexo, color o edad; sin embargo, también deben considerarse la falta de requisitos atingentes al conocimiento jurídico o tecnológico, de manera que cualquier ciudadano pueda obtener, vincular, transferir, utilizar y reorganizar la información conforme a sus intereses.
- g) En consonancia con lo anterior, el *software* para obtener los datos de manera digital debe ser universalmente disponible y sin necesidad de tener experiencia técnica. Incluso, los datos podrían ofrecerse con el *software* libre requerido para su lectura.
- h) Acceso libre: La obtención de los datos, la información y sus inferencias deben estar exentas de cualquier costo por derechos o uso de licencias tecnológicas o insumos diversos donde se proporcionen.
- i) Permanentes: La disponibilidad pública de los datos debe ser en forma indefinida.

No huelga hacer hincapié en el origen de los datos para obtener mayor claridad de sus tipos y valor de uso y destino. Según Arenilla

(2021, pp. 220-221), las diversas fuentes de los datos pueden ser del intercambio administrativo entre ámbitos públicos (G2G), es decir, los datos que están en registros gubernamentales y que recientemente pueden aumentarse con la inteligencia artificial. Otra fuente es la compartición de los particulares; por lo general son datos abiertos con códigos de anonimidad que resultan útiles para la investigación y la evaluación de políticas públicas. Si la centralización de dichos datos se encuentra en las administraciones gubernamentales, éstas a su vez las comparten con los sectores particulares (G2B). La tercera y última fuente de datos también proviene de los particulares e instancias privadas que dirigen su transferencia hacia el gobierno (B2G), es decir, los datos privados se comparten para propósitos públicos.

Al cumplir con las características anteriores, los datos abiertos podrán ser insumos que generen el valor informativo necesario para que el poder público sea distribuido descentralizadamente. Es decir, la base de la interoperabilidad requerida entre los diversos actores de la gobernanza inicia por la interconexión, en espacio y tiempo, de los datos requeridos para la producción y ejecución de políticas públicas con utilidad y sentido.

La última razón de ser de los datos abiertos es propiciar el gobierno abierto para que se puedan generar y compartir las propuestas de políticas públicas. Si bien no puede garantizarse que dichas propuestas se realizaron bajo los criterios validados de haber tomado las mejores decisiones, sí —por lo menos—, de la manera más democrática posible. Por esta razón, la OCDE (2011) considera al gobierno abierto no sólo por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información y la rendición de cuentas, sino también por la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades. Es por ello que el BID con todo acierto agrega a las características del gobierno abierto “la formulación de políticas públicas” (López, 2014, p. 2). Cuestión que también requiere una clara diferenciación entre la posibilidad de participación y los alcances propositivos y ejecutivos de la colaboración. De ahí el fino matiz con la gobernanza.

Lo anterior, puede insistirse, debido a la diferencia entre el simple colaborar y el más cabal participar. Finquelievich (2005) distingue tres

niveles de participación ciudadana en grado ascendente de involucramiento: interacción, participación y protagonismo. En el nivel de protagonismo o nivel de asociación, la actuación de los ciudadanos acontece en calidad de socios o iguales con el gobierno. Lo anterior se muestra en los niveles de participación consignados por Sánchez González (2015) que abarcan desde la información y la consulta, pasando por la implicación y la colaboración, hasta llegar a la delegación, es decir, que de los procesos de negociación que la ciudadanía tiene con las administraciones gubernamentales, se consigue llegar a la decisión y ejecución de políticas públicas por parte de los ciudadanos de forma autónoma (un ejemplo de ello son las instituciones de asistencia pública) que sólo requieren cumplir con los requisitos estatales de autorización para operar). La interoperabilidad de dicha escala de participación ocurre en las etapas más evolucionadas del gobierno digital que permiten el devenir hacia el gobierno abierto y, finalmente, hasta la gobernanza pública o neoliberal. Por lo general, el nivel de delegación y protagonismo obedece al actuar de organizaciones de la sociedad civil que contemporáneamente se distinguen por tener sólidas estructuras, entre otras, las infraestructuras de uso de tecnologías digitales como medios de comunicación e instrumentos de interacción.

En consecuencia, si se toma la noción de *gobierno abierto* en su sentido más amplio y considerándolo como una estrategia de la gobernanza, entonces es fácil comprender por qué los enfoques académicos y teóricos lo consideran una reinvención del sistema gubernamental al “agregar valores democráticos, abrir datos públicos y mejorar la inclusión social” (Criado *et al.*, 2016, p. 11). Por tanto, el gobierno abierto trasciende la mera gestión pública y su versión digital va más allá de los procedimientos, servicios y administración del contemporáneo gobierno electrónico abriendo brecha hacia la gobernanza y la delegación que dará al quehacer ciudadano el rol protagónico de muchas acciones que las administraciones no pueden llevar a cabo tanto por sus limitaciones como por la magnitud de las tareas requeridas.

Nociones de gobierno abierto digitalizado

Digitalizar el gobierno abierto o la gobernanza, en una primera instancia, aparenta sólo instrumentalizar de manera tecnológica la recogida, conservación, transmisión y combinación de los datos en estado singular o agregado para generar nuevos datos. Sin embargo, dichas acciones administrativas y comunicativas no son políticamente neutrales ni democráticamente insignificantes. Es necesario distinguir entre la mera digitalización y sus consecuencias políticas y democráticas.

La digitalización obliga a una nueva estructuración y ésta, gracias a la historia de la digitalización a través del internet y la web, en primer lugar, se concibe en red. No obstante, estructurar la digitalización en red no implica la transición completa a una horizontalidad o democratización del gobierno o del gobierno abierto. Es decir, digitalizar una institución política no es equivalente a democratizarla, aunque la digitalización marque una tendencia muy fuerte a empezar a trabajar en red.

Lo anterior, guardada la debida proporción entre las instituciones políticas, puede ejemplificarse con los partidos políticos como lo sugiere Gutiérrez-Rubí (2020):

Transformar una organización piramidal en una organización red no es sencillo. El choque es duro. Pero es inevitable e inaplazable si se quiere reconnectar con las formas, los estilos, los modelos y los valores de la sociedad red. Hay que reconvertir toda la organización para que lo digital sea lo natural, no lo accesorio o lo complementario (p. 139).

En la sugerencia anterior parece asomarse un equívoco: reorganizar una institución política hacia la forma de trabajo en red como algo equivalente a digitalizar la institución. No por digitalizar los procesos de una institución ésta adquiere la forma en red o avances a una mayor calidad democrática. La organización en red, en palabras del autor de la propuesta, significa: “Organizarse por objetivos y causas, no por galones y cargos ... Se trata de utilizar la tecnología para organizarnos, comunicar y construir valor de manera nueva y creativa. Hablamos de *Open Government* aplicado a la política” (Gutiérrez-Rubí, 2020, p. 139). Sin embargo, debe advertirse: si bien la tecnología digital es útil para

organizar, comunicar y construir valor, no implica que la estructura se transforme y transforme las funciones hacia la modalidad en red y que ésta, a su vez, sea mayormente participativa.

Como ha sucedido en muchos dominios, el ciberoptimismo también está presente en las intenciones del gobierno abierto. Por ejemplo, Criado *et al.* (2016) consideraron que:

el reciente resurgimiento del open government está ligado a la existencia de nuevas herramientas tecnológicas ligadas a la Web 2.0, que permiten un salto cualitativo en el contenido previo de los conceptos de transparencia, participación y colaboración … las nuevas dinámicas tecnológicas permiten la emergencia de valores colaborativos, dinámicas participativas renovadas y una nueva centralidad de la transparencia en el discurso público (p. 4).

Ante lo cual hay que precisar: las nuevas tecnologías tienen la capacidad de proporcionar avances cualitativos en los principios del gobierno abierto, pero para que dichos avances acontezcan es necesaria la previa disposición del gobierno y de los ciudadanos a la apertura del concepto de *gobierno abierto* en las mismas medidas que la tecnología pueda aportarles.

El ciberoptimismo encuentra evidencias en contra —de ambos lados de los actores del gobierno abierto— cuando los registros en un país muestran que hay un mínimo de empresas que hace uso de los datos masivos; o, a su vez, que son un mínimo de empresas las tienen ingresos superiores a 20 % de sus ingresos procedentes de los canales digitales (Arenilla, 2021, p. 220). Las mejores intenciones de la aplicación de la tecnología a la esfera pública no se convierten inmediatamente en los hechos más deseables. Por ende, las primeras aportaciones de la tecnología en las áreas de gobierno generaron el gobierno digital o electrónico que a continuación se caracteriza.

Caracterización de gobierno digital o electrónico

El mejor derrotero que podría tener la incursión tecnológica en la esfera pública corre por el camino de la digitalización de los servicios guber-

namentales hacia la gobernanza digital en su modelo máximamente democrático alcanzable. Sin embargo, la digitalización de los servicios gubernamentales también se ha visto en confusiones intelectuales; así, por ejemplo, la OCDE al definir un índice de gobierno digital, consideró que el índice es un instrumento para medir la transición del gobierno electrónico al gobierno digital (Naser, 2021, p. 15), con lo cual estableció una distinción entre gobierno electrónico y gobierno digital sin precisar ni explicitar cuáles son las diferencias.

En el recorrido inicial que hicieron Kaufman y Piana (2007) del gobierno electrónico advierten dos concepciones: “las que conciben las TIC como instrumentos para mejorar la eficiencia gubernamental, y las que conciben las TIC como instrumento para introducir nuevas formas de participación” (pp. 17-34). Ahora puede decirse que esa clasificación se halla nítida: utilizar las tecnologías digitales para ampliar la eficiencia gubernamental consiste en el gobierno digital o electrónico, mientras que utilizar las tecnologías para incrementar la participación y definir las políticas públicas consistirá en el gobierno abierto.

Lo deseable es que la tecnología digital desarrolle la eficiencia gubernamental no sólo en términos de gestión, procesos y procedimientos, sino en la participación ciudadana para la definición de éstos. Sin embargo, la primera adopción de la tecnología no se utiliza para el rediseño de los procesos públicos. Si bien es cierto que la mayor eficiencia de los servicios públicos puede lograrse con directrices provenientes de la participación ciudadana, la eficiencia de los servicios establecidos no amplía los horizontes de la gobernanza.

La digitalización de los servicios públicos no es equivalente a la inserción de las tecnologías digitales para gobernar la esfera pública. Sobre todo, cuando el gobernar se concibe como la definición de las grandes directrices y no sólo la ejecución de éstas, aunque ambas acciones estén encaminadas a preservar o conseguir la gobernabilidad en el sentido de resolver los problemas públicos o satisfacer las necesidades ciudadanas.

Así, cabe insistir en que el gobierno electrónico no incide en la definición de las políticas públicas a menos que evolucione hacia un

modelo de gobernanza. La gobernanza es más compleja que la administración automatizada de servicios públicos estatales o de las interacciones estandarizadas entre gobernantes y gobernados.

No obstante, desde el inicio del gobierno electrónico muchas de las propuestas apuntaron a consolidarlo en portales con la prestación de servicios en línea plena e integrada. La sensación de esta modalidad de gobierno generó confianza al ofrecer la comodidad automatizada, pues no es necesario desplazarse a las oficinas públicas y con estandarización tecnológica de los procedimientos se ganó la impresión de evitar la corrupción. Los límites políticos aparecen claros: la administración de servicios, aun incorporando la recepción de sugerencias externas por la ciudadanía. En términos generales, no aborda las posibilidades de transformar la democracia y sus políticas públicas. Después de esa consolidación, el gobierno electrónico se transformaría en una democracia interactiva. En ésta, la difusión pública de la rendición de cuentas y la auditoría ciudadana a los procesos de transparencia serían comunes. De manera que la consolidación instauraría la administración pública electrónica y el nivel posterior a la consolidación constituiría el primer puente entre el gobierno y la democracia electrónica. La tabla 1 sintetiza la exposición de varias propuestas mostrando la evolución del gobierno electrónico.

Tabla 1.**Principales paradigmas y etapas del gobierno electrónico**

Autor	Etapas del gobierno electrónico
Gil-García	<p>Presencia inicial: Acomodar la información del gobierno y organizar su presentación a través de páginas web. Hay información pública limitada, índices que facilitan búsqueda y formas que pueden ser obtenidas desde las páginas web.</p> <p>Presencia extendida: La ciudadanía tiene acceso a información dinámica y especializada. También a publicaciones gubernamentales, legislaciones y otros documentos.</p> <p>Presencia interactiva: El gobierno comienza a interactuar con los ciudadanos. Aumenta y mejora el servicio y la eficiencia en las organizaciones gubernamentales y promueve la participación ciudadana.</p> <p>Presencia transaccional: La ciudadanía tiene la opción de llevar transacciones seguras para completar procedimientos.</p> <p>Integración vertical: Involucra la integración virtual y física de las organizaciones gubernamentales a través de diferentes niveles de gobierno. Cambia y reconstruye procesos y estructuras de gobierno.</p> <p>Integración horizontal: El gobierno obtiene información de parte de la ciudadanía. Requiere de una transformación radical y compleja.</p> <p>Integración total: El gobierno provee todos los servicios mediante un solo portal que sirve como una ventana integrada. Involucra integración de base de datos, procesos y, a veces, estructuras de gobierno.</p>
Bhatnagar	<p>Presencia web: Las páginas web proveen a los ciudadanos información de procedimientos y reglas.</p> <p>Interacción limitada: Acceso a internet, links que permiten el contacto por e-mail, para obtener bases de datos en línea y formatos de gestión.</p> <p>Transacciones: Envío electrónico de servicios con algunas o todas las etapas automáticas. Las aplicaciones incluyen certificados o renovación de licencias.</p> <p>Transformación: En un solo portal están todas las etapas de transacciones incluyendo pagos electrónicos. Las aplicaciones incluyen portales gubernamentales nuevos modelos de servicios de envío, con agentes privados y públicos juntos.</p> <p>Incrementando la transparencia: Anuncio de las reglas de gobierno y sus procedimientos. Se adoptan decisiones civiles para el público. Reducción de la corrupción administrativa: con los procedimientos online las transacciones puedan ser monitoreadas con facilidad y se eliminan los intermediarios.</p> <p>Mejora de prestación de servicios: Menos tiempo en completar transacciones y mejor habilidad para enviar servicios a mayores segmentos de población.</p>

Autor	Etapas del gobierno electrónico
	<p>Empoderamiento: Provee a comunidades con acceso limitado al gobierno de un canal para recibir servicios del gobierno e información.</p> <p>Mejoramiento de las finanzas públicas: Internet reduce el costo de transacciones para los procesos de gobierno.</p>
Sandoval-Almazán y otros	<p>Información sobre los estadios: Muestran información sobre las actividades de la administración pública. Incluyen noticias o anuncios sobre eventos, servicios disponibles para la ciudadanía.</p> <p>Fase de interacción: Incluyen aplicaciones que permiten la interacción entre la ciudadanía y el gobierno, tales como la forma para hacer preguntas y consultas, foros virtuales, etcétera.</p> <p>Etapa de operación o transacción: La interacción entre el gobierno y la ciudadanía se lleva a cabo de la misma manera que el comercio electrónico.</p> <p>Integración escenario: Una ventanilla única para la presentación de servicios al ciudadano y transparencia, dando a conocer qué agencia se encarga de prestar servicios o información.</p> <p>Etapa de participación: Los sitios gubernamentales ofrecen a la ciudadanía la posibilidad de socializar y obtener interacción total. La comunicación es más amplia, mediante uso de web 2.0.</p>
Macintosh y otros	<p>Primera fase: La versión 1.0 de comunidad electrónica se desarrolló para el grupo piloto.</p> <p>Segunda fase: Se extiende del grupo piloto a la comunidad y busca cubrir zonas rurales.</p> <p>Requisitos de uso: Acceso a bases de datos, consultas, proveer información, diálogo, participación, etcétera.</p> <p>Requisitos de herramientas: Cuestionarios, observaciones, entrevistas semiestructuradas, demostraciones, prototipos.</p> <p>Actividades de apoyo: Mejorar el contacto entre el <i>community council</i> y el <i>community</i> atendido.</p> <p>Establecer conjunto de herramientas para la comunidad electrónica: <i>Weblogs</i> y <i>web browsers</i> en general para todo uso y usuario.</p>
Roeder y otros	<p>Análisis de la situación inicial: Identifica tópicos para la agenda la de los interesados en el proceso de internet. Se formulan cuestionarios. Se divide en dos fases: información dedicada y desarrollo de ideas y propuestas.</p> <p>Relevancia externa e interna: Integrar el proyecto a lo político administrativo (externo) y en lo interno tomar en cuenta el proceso de planificación, moderación y uso de software.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Sandoval-Almazán *et al.* (2011), Gil-García (2012), Bhatnagar (2004), Macintosh *et al.* (2005), Roeder *et al.* (2005).

Para comprender las diferencias y similitudes que desde su origen modular tienen las versiones electrónicas o digitales de los conceptos hasta aquí expuestos, y de cara a ahondar a continuación en la gobernanza, se muestran en la tabla 2 las diferencias y en la tabla 3 los elementos peculiares y en común de la gobernabilidad, el gobierno y la gobernanza.

Tabla 2.
Diferencias entre la gobernabilidad, el gobierno y la gobernanza

Gobernabilidad	Gobierno	Gobernanza
Institucionalización estatal que mediatisa la participación ciudadana.	Ejercicio temporal del poder que puede o no tomar en cuenta al ciudadano.	Participación ciudadana directa en asuntos públicos.
Verticalidad estatal aun en la consulta ciudadana.	Ejecución de políticas públicas respecto a la participación ciudadana.	Conducción democrática por los consensos deliberativos no jerarquizados.
Condicionamientos normativos del Estado a la ciudadanía y sus redes.	Aplicación discrecional del marco normativo a los asuntos de los ciudadanos.	Simetrías entre estado, ciudadanos y redes sociales.
Acción pública exclusiva del Estado.	Mediación discrecional ante las observaciones ciudadanas.	Aceptación de redes en cooperación o delegación de acciones estatales.
Estructura burocrática jerárquica y consolidada.	Negociación del apego procedural ante los intereses de los ciudadanos.	Estructura burocrática descentralizada y fragmentada.
Redes horizontales cerradas.	Vinculación entre gobernantes y gobernados.	Redes horizontales abundantes.
Redes internacionales mínimas.	Aprovechamiento de los vínculos internacionales.	Redes internacionales abundantes.
Vínculo democrático representativo.	Ejecución de procedimientos atenidos al marco jurídico.	Vínculo democrático representativo con modalidades innovadoras de participación.

Gobernabilidad	Gobierno	Gobernanza
Alcance geográfico subnacional y nacional.	Fragmentación de competencias en los ámbitos nacional, estatal y municipal.	Alcance geográfico subnacional, nacional, regional, global y transnacional.
Distribución de recursos centralizados.	Ejercicio de los recursos.	Distribución de recursos dispersos.
Intereses comunes.	Director o conciliador de intereses diversos.	Intereses diferenciados.
Implementación centralizada y coercitiva.	Implementación discrecional para sostener el <i>status quo</i> .	Implementación fragmentada y voluntaria.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cerrillo (2005), Krahmann (2003), Paniagua, Borunda y Camargo (2012) [tomado de Aguirre *et al.* (2019)].

Tabla 3.

Elementos peculiares y en común de la gobernabilidad, el gobierno y la gobernanza

	Elementos peculiares	Elementos en común
Gobernabilidad	Institucionalización formal.	Eficiencia y eficacia; estructura y capacidades.
Gobierno	Monopolio del poder y del control.	Calidad, procedimientos y mecanismos.
Gobernanzas	Participación inclusiva y responsabilidad compartida.	Economía, ejercicio de autoridad y resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017) y Prárrado, S., Löffler, E. y Bovaird, T. (2005) [tomados de Aguirre *et al.* (2019)].

Nociones de gobernanza

Líneas arriba se asentó que “la gobernanza es una variable independiente de la gobernabilidad”. Toca ahora complementar citando:

La gobernabilidad se referirá a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar la relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones. La gobernanza ... apunta a la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, tendientes a mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intención de integración y de interdependencia (Jorquera, 2011, pp. 5-6).

Así entonces, queda establecido que la gobernanza procede desde una manera vertical de ejercer el poder público y deviene en una tendencia horizontalizadora de dicho poder. Según los enfoques, la dinámica para alcanzar la posición horizontal del poder público entre el gobierno y la ciudadanía puede iniciarse desde arriba, es decir, a partir del gobierno o desde abajo, es decir, desde todos los ciudadanos. Por el supuesto de la EDN mencionado en la introducción de este texto, el enfoque de mayor interés corresponde al derrotero cuyo punto de partida es desde abajo. No obstante, ambas direcciones pueden ser simultáneas y encontrarse. De hecho, así sucedería si los propósitos de la EDN se cumplen, pues ésta inició desde arriba y pretende que se realice desde abajo.

Las versiones gráficas que ubican el devenir de la gobernanza desde arriba o desde abajo también pueden ser ilustradas con las imágenes de Whittingham (2010): “existen dos aproximaciones sobre gobernanza que van desde una definición centrada en el Estado hasta una perspectiva policéntrica, con foco en otros actores del sistema” (citada en Naser, 2021, p. 13).

La gobernanza centrada en el Estado deberá, para resultar verdadera gobernanza, reducir al Estado como el actor promotor de cambios estructurales que buscan la descentralización. La policéntrica, por otra parte, y en contraste con la anterior, involucra al Estado, la sociedad civil y el sector privado.

A partir de lo anterior puede suscribirse lo que dice Naser (2021) para caracterizar la gobernanza: “la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público ... La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema” (p. 14). En efecto, quizá lo más inmediatamente llamativo de esta caracterización de la gobernanza es la irrupción de los actores involucrados en las decisiones, ejecuciones y evaluación de los asuntos públicos. No obstante, lo primordial está en los modos de las relaciones políticas de dichos actores, en las formas de interacción entre ellos que reflejará la calidad de la democracia. Pues, como puede conjeturarse, no tiene la misma calidad democrática un proceso de participación ciudadana que no alcanza decisiones consensuadas que un proceso que alcanza decisiones consensuadas o, inclusive, por unanimidad de los actores. De igual manera el nivel democrático de las ejecuciones y evaluaciones no es similar cuando existen auditorías ciudadanas de seguimiento y rendición de cuentas que cuando sólo existen comités de vigilancia y éstos, inclusive, son conformados con sesgos gubernamentales y no democráticos.

Para comprender a cabalidad los modos de las relaciones políticas entre los diversos actores y sus formas de interacción es aconsejable consignar las definiciones más significativas que ha tenido la gobernanza en los últimos años.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso varios acercamientos al concepto desde 1997. Las primeras nociones también abarcaban los sectores privados. Así, por ejemplo, en un primer acercamiento la consideró como:

el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa con el fin de dirigir los asuntos de una nación. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales las y los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y procesan sus diferencias (PNUD, 1997, p. 9).

Caracterización que centraba los esfuerzos de la gobernanza en la esfera pública, aunque no se limitaba a dicha dimensión, como se

nota en la posterior conceptualización para el desarrollo humano en el cual consideró que la gobernanza está constituida por:

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 (PNUD, 2000).

Esta caracterización pugna por la superioridad participativa e incluyente de la gobernanza sobre el gobierno; la superioridad institucional y estructural del Estado sobre los gobernantes; y la superioridad en legitimidad del derecho sobre la ley. De esta manera el PNUD pudo precisar: “El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno” (PNUD, 2007, p. 9). De donde, al destacar la interoperabilidad (foco central del enfoque de este texto) de la vinculación entre la ciudadanía con el gobierno, dentro del contexto jurídico del Estado de derecho —que es más amplio que cualquier marco legal—, permite ir más allá de la mera gestión estatal y evolucionar democráticamente.

Las conceptualizaciones anteriores muestran un vaivén entre la esfera pública y la dimensión general en la incipiente gobernanza. Ello explica por qué en 2004 y también en 2007 se concibe como:

la gobernanza es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro del Estado y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que las y los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales (PNUD, 2004, p. 11, y 2007, p. 11).

Como es notorio, hay una pujanza para transitar de las relaciones verticales hacia la horizontalidad en las relaciones entre los ciudadanos y los gobernantes. Inclusive, la horizontalización aportará más legitimidad si es promovida por la ciudadanía. Así por caso, puede argumentar-

se con la estrategia del gobierno abierto, en particular con el principio o elemento de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas aportará mayor legitimidad si procede “desde abajo”, es decir, si es societal y logra instaurar las estipulaciones que el gobierno deberá cumplir para que la rendición resulte satisfactoria, como se ha demostrado en otros estudios (Aguirre e Infante, 2019).

La gobernanza procura romper la jerarquización vertical que tradicionalmente imponen las escalas gubernamentales. Busca operar en interacción de redes autónomas con estructuras y procesos de información, enlace y codecisión. Puede suscribirse entonces una conceptualización democratizadora como la de Cerrillo (2005):

La gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general (p. 9).

En consecuencia, la gobernanza tiene en miras rebasar la tradicional gobernabilidad radicada en el monopolio de las administraciones gubernamentales en turno y potenciar la influencia de la participación ciudadana.

Kaufmann *et al.*, en el año 2010, al revisar y sintetizar varios reportes e indicadores, consideró a la gobernanza diciendo:

las tradiciones e instituciones de un país con las cuales la autoridad es ejercida. Esto incluye (a) los procesos mediante el cual los gobiernos se seleccionan se monitorean y se remplazan; (b) la capacidad del gobierno para formular e implementar de manera efectiva políticas sensatas, y (c) el respeto de las y los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (p. 3).

En otras palabras: la gobernanza es un medio de la gobernabilidad que no puede ignorar las tradiciones de un país, en particular, sus acciones democráticas para nombrar gobiernos, para que éstos hagan

políticas públicas satisfactorias tanto para los intereses del Estado como para la ciudadanía. Por otra parte, debido al giro económico propio de la naturaleza del Banco Mundial, esta entidad es proclive a enfatizar el aspecto económico, comercial y utilitario. Sin embargo, no es posible desconocer el aspecto social, las instancias de desarrollo humano y los intereses del bien general. De estos matices —que también podrían percibirse como sesgos— ha surgido la práctica de clasificar o categorizar la gobernanza en distintos tipos.

Algunas de las clasificaciones o taxonomías más aceptadas sobre la gobernanza se deben a las autorías de Rivas *et al.* (2015), quienes (siguiendo a otros autores como Magri, Considini y Lewis) han propuesto gobernanzas de tipo jerárquica, de mercado, corporativa, por redes, multinivel o transversal y global.² Aili y Nilsson (2016) consideran que la gobernanza neoliberal se encuentra en auge gracias a la inclusión de elementos como la documentación, legislación, el enfoque de desempeño, etcétera. En cierto sentido, sin perder la misión de gobernabilidad que debe poseer el Estado, la gobernanza aplica el principio de “dejar hacer y dejar pasar” para sus actores, en particular para todos los ciudadanos.

Para no perder el horizonte democratizador de la gobernanza es considerable adoptar el criterio de Aguilar (2016) y concentrarse en la gobernanza pública, la cual define como:

La acción o el proceso de gobernar, el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen, por un lado, sus valores fundantes, su proyecto, sus prioridades, su agenda, sus futuros, su rumbo, que dan sentido de dirección a la sociedad y significado y valor a la vida asociada, y, por el otro, definen la forma de organización social (distribución de la autoridad, división del trabajo, relaciones de comunicación e intercambio...) y las acciones que se consideran idóneas y eficaces para realizar los valores, fines y proyectos elegidos y remover los problemas obstructivos (pp. 71-72).

² Cfr. los tipos de gobernanza: jerárquica, procesal, corporativa, de mercado, de red multinivel o transversal, pública, global, metropolitana, en Aguirre (2019, p. 40).

A pesar de los diversos tipos en que puedan categorizarse las modalidades de la gobernanza los elementos comunes a todas ellas son:

- Presencia de actores públicos y privados como también de nuevos actores.
- Contempla asuntos colectivos e intenta una nueva coordinación entre estos asuntos.
- Permite tanto relaciones formales (institucionales) como informales (interinstitucionales).
- Alude a la comunicación y coordinación de nuevos actores.
- Es producto de una acción de distintos actores que comparten intereses comunes y actúan en coherencia con éstos.
- Permite la sustentabilidad de los proyectos e iniciativas.
- Genera una capacidad actualizada para enfrentar cambios complejos.
- Apela al dominio público incluyendo al Estado, pero también abarca un espacio público civil y ciudadano.
- Es una nueva forma de legitimización procedural.
- Es una relación especial entre gobernantes y gobernados, sustentada en la participación y con la idea de disminuir las brechas entre las demandas y las ofertas.
- Es una manera moderna de asegurar el control social y la transparencia de la gestión pública (Jorquera, 2011, pp. 11-12).

De todo lo anterior, tanto por los aportes académicos como por la parte de los indicadores utilizados por instituciones e instancias que orientan a los gobiernos, se evidencia el derrotero de la gobernanza: iniciando por el gobierno abierto como un primer paso evolutivo de la gobernabilidad, se impone la necesidad de una institucionalización estatal que mediatice, sin colonizar, la participación ciudadana. Por ende, se busca que en la gobernanza la participación ciudadana en asuntos públicos sea directa y la intermediación del Estado se dé en fórmulas cooperativas bajo formas reguladas de negociación y coordinación.

Por lo tanto, la gobernanza perfecciona la gobernabilidad porque el gobierno no decide unilateralmente la agenda pública, sino que

incorpora las demandas, problemas, planteamientos propuestos por los ciudadanos, de quienes requiere consenso y respaldo para validar la legitimidad de la agenda. Tal es el sentido de la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana* cuando afirma: “desde el punto de vista de los gobiernos la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar conflictos a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2009, p. 4).

El gobierno tampoco define monopólicamente los problemas públicos ni define los objetivos y las acciones de las políticas públicas y programas, sino que incluye la información, análisis, cálculos y propuestas de actores sociales organizados. Las inclusiones informativas tendrán mejores impactos si proceden de las dimensiones multilaterales del gobierno abierto y sus fuentes han abreviado en los grandes datos y han sido manejadas con la contemporánea ciencia de datos (*data science*). La ciencia de datos podrá establecer las causas de numerosos problemas públicos, las explicaciones con modelos causales, los cálculos más extensos y precisos, así como los objetivos realmente alcanzables dentro del universo de lo deseable. Queda obviado que el manejo de datos no puede hacerlo el gobierno de manera aislada, así como el logro de los objetivos sociales importantes requieren más recursos que los gubernamentales y el involucramiento de más actores que sólo el personal público.

Tomando en cuenta lo anterior, un inventario de la gobernanza incluiría empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones no lucrativas, entidades de profesionales, etcétera. La participación de todos los sectores anteriores no sólo en el proporcionar servicios, sino también en evaluarlos. La interoperabilidad en red en la modalidad cooperativa. La vigilancia ante el riesgo de que los gobiernos queden reducidos a meras agencias de gestiones y se sometan al dominio de los actores con mayores recursos económicos. Es decir, la gobernanza debe evitar que la antigua unidireccionalidad gubernamental del gobierno sea sencillamente sustituida por la unidireccionalidad de grupos hegemónicos de capital.

Del inventario anterior, debe insistirse en algunos aspectos que explica la lúcida estipulación de Prats (2006) que a continuación se cita en extenso para deconstruir sus alcances.

[gobernanza hace alusión a] la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil ... A todo esto se alude con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador ... En realidad, sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiados (p. 200).

En primer lugar, encontramos una intención de aumentar la calidad en la interacción que se da entre los actores involucrados en la gobernanza. Dicha interacción, para efectos de este estudio y su propuesta, está estipulada como interoperabilidad. La interoperabilidad, como se dijo desde la nota introductoria en el primer capítulo, es central para conseguir el éxito de la gobernanza democratizadora. En palabras de Sánchez Ramos *et al.* (2019, p 139): “el empoderamiento de todos los actores ante la complejidad social y la limitada posibilidad de acción del gobierno solo” es imprescindible. Dicho complejo empoderamiento, tanto por el número de actores, las diversas fuentes de información y la multiplicidad de datos que requiere, “lleva a la necesidad de incorporar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el ejercicio gubernamental que origina el gobierno abierto” (Silva, 2022, p. 238).

En segundo lugar, la interacción —ahora interoperabilidad— señalada se advierte inmediatamente en los distintos niveles de gobierno. Por ende, si se procede desde el nivel municipal hasta las escalas nacionales e internacionales gracias a los pactos y acuerdos de índole global, bien puede afirmarse que se cumple el deseo de establecer una gobernanza *desde abajo*, como lo mandata en México la EDN. De manera complementaria las organizaciones empresariales, civiles y la ciudadanía no organizada representan el camino vertical, pero horizontalizador, de una gobernanza que cobra sentido *desde abajo*.

En tercer lugar, de los muchos roles que puede adoptar el gobierno, se estipula el de facilitador. Decir que el sector privado y ciudadano también son facilitadores ante las responsabilidades del gobierno es un factor que siempre debe tenerse presente. Pero no debe perderse de

vista la necesidad de controlar el riesgo del posible desplazamiento del gobierno o del Estado por instancias del poder privado. Peligro paradójicamente señalado por Adam Smith (2020) quien, a pesar de la popularidad de *la mano invisible*, advierte:

El interés de los empresarios en cualquier rama concreta del comercio o de la industria es siempre en algunos aspectos diferente del interés común, y a veces su opuesto. *El interés de los empresarios es siempre ensanchar el mercado pero estrechar la competencia.* La extensión del mercado puede coincidir con el interés general, *pero el reducir la competencia siempre va en contra de dicho interés, y sólo puede servir para que los empresarios, al elevar sus beneficios por encima de lo que naturalmente serían, impongan en provecho propio un impuesto absurdo sobre el resto de sus compatriotas.* Cualquier propuesta de una nueva ley o regulación comercial que provenga de esta categoría de personas debe ser considerada con la máxima precaución, y nunca debe ser adoptada sino después de una investigación prolongada y cuidadosa, desarrollada no sólo con la atención más escrupulosa, sino también con el máximo recelo. *Porque provendrá de una clase de hombres cuyos intereses nunca coinciden exactamente con los de la sociedad, que tienen generalmente un interés en engañar e incluso oprimir a la comunidad, y que de hecho la han engañado y oprimido en numerosas ocasiones (pp. 343-344, énfasis añadido).*

En términos directos, la colaboración de las empresas privadas con la administración pública no debe significar que el capitalismo tome y monopolice el poder. La gobernanza debe operar como un mecanismo antimonopólico y, a la vez, vigilante de que el capitalismo no tome el poder.

En cuarto lugar, y no por ello menos importante, la reforma estructural de los procesos de gobernanza implica un paso enorme en la democratización. No debe limitarse a la burocracia o la nueva gerencia pública, sino que su alcance toca la médula política de muchos modelos de democracia. Es decir, la gobernanza provoca el tránsito de las democracias representativas a las participativas y, en muchos casos de asuntos particulares, incluso significaría una democracia directa, o al menos, semidirecta (como ocurre con el presupuesto participativo o las modalidades líquidas de la democracia).

Si se adopta el concepto como hasta aquí se ha expuesto, entonces resulta inevitable desechar algunas concepciones de gobernanza,

dado que poseen rasgos de marcada unilateralidad. Como, por ejemplo, Peters (2012) considera la gobernanza como “la capacidad que tiene el Estado para dirigir y controlar a la sociedad y al mercado” (p. 19). Dicha concepción es inaceptable porque la naturaleza del Estado no es dirigir a la sociedad, sino garantizar su permanencia y la consecución de sus procesos identitarios.

Otro planteamiento inaceptable es el de Fukuyama (2013): “la habilidad que tiene el Estado para ejercer la autoridad y proveer bienes públicos” (p. 3), puesto que la autoridad ha de ejercerse dentro de los marcos jurídicos marcados por las Cartas Magnas de las naciones y, por otro lado, como se ha dicho, la provisión de los bienes públicos presenta exigencias mayores a los recursos de los gobiernos. De igual manera no es aceptable la conceptualización de Rothstein y Teorell (2008) que abogan por la imparcialidad (“la imparcialidad en el ejercicio del poder público”), considerando que “dicha imparcialidad ocurre cuando se interpretan las leyes y políticas y los funcionarios públicos no toman en consideración nada, sobre el ciudadano o caso, que no haya sido previamente estipulado por la ley o política” (p. 170).

La preferencia de estos autores por la imparcialidad, fundada en la ley o la política previamente definida, pone a la ley (*lex*) por encima de la justicia (*iusticia*) con lo cual no sólo se corre el riesgo de cometer injusticias en nombre de la ley, sino de promover leyes injustas y decisiones fuera de la prudencia que deben poseer los gobernantes en el trato hacia la ciudadanía. De igual manera la OCDE (2013) define gobernanza con pasmosa unilateralidad —quizá por su enfoque economicista—: “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa” (p. 192). Es decir, una autoridad que se ejerce sin involucrar la deliberación de las sociedades civiles y ciudadanos afectados por las decisiones de política pública. Estas caracterizaciones poseen fuertes tonos de unilateralidad, autoritarismo y en el peor caso —Rothstein y Teorell (2008)—, se presentan como estáticas.

En atingencia a lo anterior, también debe reconocerse que las instituciones no son estáticas. Es de justicia entonces recoger la reciente opinión de la OCDE en el trabajo de Naser que adopta la siguiente definición de gobernanza proveniente de Whittingham (2010):

La gestión de relaciones entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar asuntos de valor público, proceso que puede ser caracterizado por la competencia y cooperación donde coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales (citada por Naser, 2021, p. 14).

Por tanto, la OCDE muestra evolución al incluir elementos de multilateralidad, valor público, relaciones varias, competencia y cooperación en un cúmulo de acciones participativas donde también caben las instituciones informales. No hay duda de que la OCDE comprendió el sentido de democratizar propio de la gobernanza y por ello el cambio de conceptualización entre las declaraciones de 2013 y las de 2021.

A reserva de ahondar en el énfasis democratizador, cuando se exponga adelante la versión digitalizada de la gobernanza de la OCDE descrita por Naser (2021, p.14), puede adelantarse que la OCDE señala como paradigma de buena práctica el Caso de Costa Rica y esta nación contempla la promoción de la digitalización. La República de Costa Rica (Contraloría General de la República, 2020) enfatiza, en el contexto de la gobernanza digital, ocho pilares que denotan su apertura a la gobernanza pública. Esos pilares son:

- i) Fortalecimiento del modelo de gobernanza digital.
- ii) Transformación hacia una gestión pública eficiente.
- iii) Definición clara de roles y compromiso.
- iv) Fortalecimiento de la participación ciudadana.
- v) Transparencia a través de gobierno abierto.
- vi) Política pública con base en evidencia científica.
- vii) Consolidación del sistema de innovación pública.
- viii) Institucionalidad adaptable.

Es evidente lo deseables que resultan los pilares tercero, cuarto, sexto, séptimo y octavo. El pilar tercero obliga a desplegar el tema de la normatividad regulatoria. El cuarto obliga a precisar las acciones ciudadanas en tanto colaborativas, participativas o complementarias de las acciones del gobierno. El sexto pilar no incluye sólo la base científica para la definición de las políticas públicas, sino que exige dejar al mar-

gen las percepciones emotivas, los compromisos clientelares, ideológicos o afectivos y la esfera humana de la susceptibilidad; todo lo cual puede ser desplazado, según los expertos, por la eficacia, eficiencia, economía y valor de la inteligencia artificial. Los dos últimos pilares interpelan de modo directo al concepto central de este estudio: la interoperabilidad como vía regia a la innovación incluyente desde cualquier actor y la adaptación institucional a cualquier circunstancia, en especial a las perspectivas y deseos ciudadanos. Como Naser (2021) dice con toda razón en un tono que evita las inclinaciones ciberutópicas: “No se trata sólo de trámites y menos de digitalización de trámites” (p. 21). Por lo tanto, la propuesta de la gobernanza muestra una intencionalidad directa a descentralizar el poder a través de programas regulatorios o de fomento con actores no gubernamentales (Colino, 2021, p. 13).

La gobernanza también debe contemplar la dimensión de la sustentabilidad. En ese sentido Jorquera (2011) la define como:

un modelo de entendimiento y toma de decisiones, estrategias y políticas, que vincula a actores formales e informales, en una nueva forma de hacer las cosas, sostenible y sustentable, que coordina y comunica entre los actores involucrados y permite mejorar el control y la transparencia de la gestión pública (p. 1).

La anterior definición implica la posición descentralizada de la gobernanza en lo referente a convocatorias, procedimientos, alcances y restricciones de las contribuciones. Todo lo cual impacta a los vínculos entre los actores con las correspondientes consecuencias del fortalecimiento o desafección de la participación ciudadana y del incremento o decrecimiento de la autonomía de los gobiernos.

Como es notorio, el equilibrio entre la relación vertical entre gobiernos y ciudadanos junto con la vinculación horizontal o societal es un aspecto delicado. Si la gobernanza se aproxima a un extremo de verticalidad, provocará la desafección ciudadana y se perderían muchos recursos no gubernamentales valiosos para la esfera pública. Del otro lado, si la gobernanza deriva sin limitaciones hacia la horizontalidad, entonces se corren los riesgos de desplazar al gobierno y afectar negativamente al Estado y al Estado de derecho.

La participación ciudadana, por lo general, es frágil porque el ciudadano común tenderá a sustraerse si nota que sus intereses no están representados en la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público. También tenderá a no involucrarse una vez que sus intereses específicos hayan sido atendidos y la continuidad de su participación no le resulta de beneficios percibidos como directos o benéficos. En contraste, la actuación gubernamental no es frágil, sino robusta porque implica el mando para sostener la mínima gobernabilidad. Es por esta razón que el Estado presenta resistencias a incorporar la gobernanza, pues resultan preferibles las aplicaciones e instauraciones de sus procesos en vez de las adaptaciones y deliberaciones de sus procedimientos.

En atingencia a la delicadeza del equilibrio y las preferencias de los actores, el concepto de *gobernanza* no puede reducirse a la interrelación entre gobierno y ciudadanía, entre Estado y sociedad civil, sino que debe abarcar las capacidades de respuesta ante los problemas, necesidades y demandas sociales. Éste es el aspecto de valor más importante de la gobernanza si es comparado con la gobernabilidad vertical o con las propuestas del gobierno abierto. La gobernanza no responsabiliza al gobierno de la satisfacción de las necesidades ciudadanas a través de la verticalidad de la gobernabilidad, así como tampoco adjudica a los sectores no gubernamentales las tareas complementarias que no logra realizar el gobierno por sí mismo. La gobernanza comprehende las funciones de ambos actores para hallar y aplicar soluciones en un marco de recíproca interdependencia. La gobernanza demuestra que el gobierno sin participación ciudadana es un sistema de gestión vacío y que la participación ciudadana sin la estructuración de gobierno sería un poder caótico.

Desde la estipulación anterior debe advertirse que muchas conceptualizaciones de la gobernanza insisten en la mitigación o anulación de jerarquías en las relaciones gobierno-ciudadanía. Sin embargo, en estricto sentido, al asignar roles las jerarquías se establecen de una forma nueva y específica en cada caso según la aportación de cada uno de los actores. En ocasiones el sector privado y la esfera ciudadana realizan las aportaciones medulares y su jerarquización es evidentemente mayor a la gestión gubernamental. En otros casos, la actuación gubernamen-

tal es esencial y los aportes de los otros sectores son complementarios y por ende el gobierno tiene aspectos más privilegiados y conserva la preferencia en la jerarquización, aunque ésta no adopta la modalidad tradicional. La gobernanza, entonces, modifica los efectos del poder y las reglas habituales del mismo. La competencia y la cooperación son los elementos que otorgan mayor o menor poder a los actores (Whittingham, 2005, p. 240) y de ello dependerá la eficacia horizontalizadora o societal de sus resultados. En el mejor de los casos, la gobernanza aporta eficacia y eficiencia al gobierno y por ello “aparece como una forma de ejercicio de gobierno” (Jorquera, 2011, p. 7) pero no centralizada ni elitista ni reducida a la sola administración pública.

Jorquera también ofrece una tabla sinóptica (véase tabla 4) de las variables y los indicadores que pueden aplicarse a los distintos tipos de gobernanza; por su claridad y lucidez vale la pena exponerlo de manera completa:

Tabla 4.
Variables e indicadores de proyectos de gobernanza

Variables	Definición	Indicadores
Participación	Posibilidad para cualquier persona (hombre o mujer) de ser considerada en el proceso de toma de decisiones, ya sea de forma directa o a través de instituciones de intermediación legítima que representen sus intereses.	<p>Representación y rol de nuevos grupos de interés en planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas o políticas que los afectan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libertad de prensa y medios en general. • Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel. • Utilización del referendo para tomar decisiones críticas. • Derecho de asociación.

Variables	Definición	Indicadores
Equidad	Acceso en términos de igualdad de oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo la población objetivo los miembros más vulnerables.	<p>Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Destinación de recursos a poblaciones vulnerables. • Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja. • Representación de las mujeres.
Rendición de cuentas	Responsabilidad de quienes han recibido un poder delegado para con los que han delegado. Necesidad de los delegatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quiénes lo conforman.	<ul style="list-style-type: none"> • Regularidad de las transacciones fiscales y el cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas. • Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos. • Sistemas de comunicación que aseguran que las metas planteadas son clara y oportunamente comunicadas. • Grado en que las quejas y reclamos son atendidos por la administración.
Eficiencia	Logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como la maximización de los recursos, sin desperdiciar los recursos.	<ul style="list-style-type: none"> • Utilización económica de fondos, mano de obra y otros recursos. • Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico. • Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza. • Aumento de la participación en vivienda, educación y otras áreas de bienestar sobre la población total. • Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.
Innovación administrativa/ gerencial	Reformas exitosas implementadas por gobiernos locales, como: cambio en procedimientos administrativos, movilización de recursos, reformas políticas, sostenibilidad económica,	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de las estructuras y procedimientos burocráticos para orientarlos hacia estándares de servicio, efectividad, eficiencia y economía. • Generación de medidas apropiadas, no comunes e innovadoras.

Variables	Definición	Indicadores
	conservación del medio ambiente, participación de la comunidad, etcétera.	<ul style="list-style-type: none"> Adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de problemas locales, tales como degradación ambiental, tenencia de la tierra, incidencia de la pobreza, etcétera. Aplicación de técnicas de nueva gerencia, tales como gerencia de calidad total, nuevas tecnologías de sistematización.
Creación de redes	Habilidad de los gobiernos locales para forjar relaciones de cooperación con otros gobiernos y entidades, con el fin de fortalecer un sistema más amplio y la creación de capacidad estructural.	<ul style="list-style-type: none"> Extensión (número) de redes intergubernamentales, regionales, intralocales, internacionales. Alcance de la complementariedad de recursos de la red. Promoción de intereses y agendas comunes. Intercambio de experiencias, aprendizajes, capacitaciones y entrenamiento. Extensión de intercambio y cooperación tecnológica.
Desarrollo del recurso humano	Realización de programas para reclutar, entrenar, motivar y desarrollar los recursos humanos para promover su eficiencia y orientación al servicio.	<ul style="list-style-type: none"> Presencia y cubrimiento de las políticas diseñadas para mejorar diversos aspectos del recurso humano y su gerencia. Existencia de un programa sostenido de reclutamiento y selección basado en el mérito y las capacidades. Existencia de programas de capacitación y entrenamiento para oficiales del gobierno local. Clasificación y plan de compensación basado en el principio de igual salario por igual trabajo.

Fuente: Jorquera (2011, p. 13).

Si bien los indicadores de la tabla anterior no se presentan con toda la metodología y elementos que deben poseer los indicadores, resultan ilustrativamente útiles para comprender las variables que configuran la gobernanza. Los indicadores de la gobernanza, como es obvio, merecen una sección aparte y tal asunto se abordará en una sección posterior. Sin embargo, los indicadores anteriormente expuestos otorgan una idea amplia y fundamentada de procesos, mecanismos y objetivos que la gobernanza adopta para elevarse por encima del mero nivel de gobernabilidad como mando o dominio y adoptar acciones democratizadoras.

Para efectos de este estudio resulta significativa la variable “Innovación administrativa/gerencial” que apunta directamente al indicador “Aplicación de técnicas de nueva gerencia, tales como gerencia de calidad total y nuevas tecnologías de sistematización”. También es cierto que, si la cuestión de la participación ciudadana aparece como la más atractiva, no debe ignorarse que ésta se potencia al tomar en cuenta la digitalización tecnológica como un instrumento de la estructuración operativa de la interoperabilidad entre gobernantes y ciudadanos. Por ende, la variable de innovación administrativa y gerencial no queda reducida a una mejora unilateral de la gestión pública y su regulación.

El punto medular de la gobernanza está en que el gobierno no actúe aisladamente. Si mucho se ha insistido en la colaboración para la toma de decisiones, el diseño de soluciones y la coproducción de respuestas a las necesidades ciudadanas, toca el turno a destacar la innovación. La innovación debe ser completa, es decir, no ha de limitarse a la participación ciudadana para tomar decisiones sobre los asuntos públicos ni a la colaboración ciudadana para instrumentar las soluciones, sino sumar y alcanzar los niveles de innovación política y tecnológica (definir, instrumentar y aplicar).

La innovación resultará incompleta si no se considera que muchos de los expertos necesarios se ubican fuera de la administración gubernamental (Rey, 2021, p. 288), pero pueden incorporarse de manera temporal. Tal incorporación de los expertos corresponde a la figura del *proxy* que se postula y describe en el modelo de la democracia líquida. Sin lugar a dudas, la conexión digital de las redes convirtió el encuentro

e involucramiento de dichos expertos en algo más innovador y factible que los resultados de la brecha de la representatividad de algunas democracias contemporáneas.

Los expertos o *proxies* elegidos como tales pueden describirse, en palabras de Rey (2021) como: “un individuo que responde con calidad a cientos de preguntas sobre un tema determinado en un sitio web podría ser un buen candidato para participar como *experto-ciudadano* en proyectos colectivos que convoque el Gobierno” (p. 288). Dichos *proxies* pueden hallarse y contactarse gracias a las tecnologías digitales de comunicación, las cuales también funcionarían como elementos atrayentes y de retención de su respectiva participación. Los expertos, gracias a la digitalización, tendrían mayor versatilidad que las comisiones o los despachos y bufetes de consultorías. Sin embargo, las tecnologías digitales hoy en día pueden prestar un servicio muy superior a la interconexión de la ciudadanía con sus *proxies* y de éstos con los espacios de gobernanza a través de los algoritmos.

Aunque resulta altamente debatible que las tecnologías digitales puedan proporcionar algoritmos superiores en cálculo y neutralidad, comparados con las mejores participaciones ciudadanas, en muchos casos esa superioridad ha resultado evidente. Parte de dicho debate puede percibirse en opiniones como la de Rey (2021):

estamos reproduciendo los mismos vicios del cambio a la e-Administración como usar *atajos tecnológicos* —entiéndase, mecanismos automáticos— para evitar lo más urgente pero difícil: abordar con valentía el rediseño organizativo, las relaciones de poder y un marco normativo distinto en la gestión del personal público (p. 290).

En pocas palabras, resulta más medular el aspecto político de la gobernanza que el aspecto de la instrumentalización digital algorítmica. Esta cuestión también merece consideraciones respecto a las metodologías y métricas evaluativas de la gobernanza.

Cualquiera sea el resultado de debatir sobre la mejor aportación entre humanos y algoritmos, por lo pronto la noción de gobernanza se muestra imprescindible como el proceso de varios actores que logran incluir sus intereses dentro de las directrices del Estado y con ello otorgan

legitimidad. No obstante, la inclusión de algoritmos debe considerarse también con una amplia visión y prospectiva ciudadana, es decir, en el aspecto jurídico nada impide que la participación ciudadana también aporte entre sus propios elementos de tecnología digital todos los algoritmos que pueda proporcionar.

El uso de algoritmos, en el ámbito de la gobernanza, no corresponde exclusivamente al Estado o los corporativos de la iniciativa privada. Aunque en la práctica para el ciudadano común y las organizaciones de la sociedad civil esto resulte lejano, los desarrollos de las tecnologías digitales ponen día con día al alcance de cualquier usuario los elementos de mayor vanguardia. Por ende, la participación ciudadana digitalizada no sólo garantiza la legitimidad de la gobernanza en tanto inclusión de los aportes de los ciudadanos, sino que, al realizar sus aportaciones con avances de la tecnología digital, apuntala la deseada sustentabilidad y duración de la gobernanza misma (Ortiz de Zárate, 2010, p. 1). De aquí, entonces, que los derroteros de la gobernanza y la evolución de la tecnología digital lleven inexorablemente al asunto de la gobernanza digital.

Noción de gobernanza digital

Caracterizaciones de la gobernanza digital

El desarrollo histórico de la gobernanza permite visualizar un primer derrotero para la gobernanza digital: primero aconteció la gobernanza y después, con el advenimiento de la era digital, ésta se digitalizó. Sin embargo, para los Estados donde la gobernanza llegó tarde, es decir, ya en los tiempos de la era digital, cabe concebir un segundo derrotero: una gobernanza digitalizada desde su origen y no por la añadidura de un proceso de digitalización toda vez que la gobernanza estuviera ya consolidada. El análisis de los pros y contras de la gobernanza digitalizada, sea nacida originalmente con el adjetivo-apellido *digital* o como hijastra adoptada por la paternidad de la digitalización que procede con posterioridad a su advenimiento, es válido para los dos derroteros.

Así, para definir la gobernanza digital puede suscribirse:

la articulación y concreción de políticas de interés público con los diversos actores involucrados (Estado, sociedad civil y sector privado), con la finalidad de alcanzar competencias y cooperación para crear valor público y la optimización de los recursos de los involucrados, mediante el uso de tecnologías digitales (Naser, 2021, p. 14).

Es decir, con la articulación de competencias, capacidades, recursos y propuestas, vía la digitalización de los actores de la gobernanza, se crea un valor público. Dicho valor público ha de comprenderse en el sentido de todos los beneficios inexistentes antes de la gobernanza digital que en unas líneas más adelante se expondrán como los pros de la gobernanza digital.

La definición anterior cumple con la comprensión del concepto de *gobernanza* y sus distintas modalidades o tipos, y además tiene como compromiso hacer ver cómo la creación de valor está condicionada a su esencia digital, es decir, a los pros de una gobernanza digital que son exclusivos de su digitalización.

Otro intento de definición de la gobernanza digital postula: “Organización y reglas presentes en un gobierno para conducir su política y estrategia de digitalización con el objetivo de mejorar su gestión y brindar servicios a las y los ciudadanos y las empresas” (Barros *et al.*, 2016, citados por Naser, 2021, p. 14). Como es notorio, esta definición no descentraliza el poder del gobierno; por el contrario, centra el poder en el Estado y utiliza la digitalización como una mera estrategia de gobernabilidad y gestión. Por ello Naser (2021) acierta en un aspecto que debe suscribirse y defenderse con rigor:

diferenciar entre la gobernanza digital y la institucionalidad que se hará cargo del gobierno digital. En tanto que la primera define los alcances y contenidos, la política pública, el marco normativo, el liderazgo, la infraestructura y las soluciones comunes (entre otros temas transversales), la segunda plantea el esquema de articulación organizacional (funciones, perfiles, competencias) e institucionalidad (ley, decreto o norma que le da atribuciones) encargado de brindar los servicios y las soluciones digitales para los servicios del Estado (p. 14).

En otras palabras, cuando el gobierno utiliza la digitalización para sostener y mejorar su gobernabilidad no propicia ni permite la gobernanza digital, sino que sólo utiliza la instrumentalización tecnológica para sus fines. Lo anterior no da cabida a la esencia de la gobernanza como cocreación de poder, de políticas públicas decididas, planificadas, ejecutadas, auditadas y evaluadas por ciudadanos y actores de la esfera pública diversos a los funcionarios de la administración pública. Es imprescindible, en consecuencia, precisar las diferencias entre el gobierno digital (llamado gobierno electrónico desde los inicios en que las tecnologías de información y comunicación se fueron implementando en el gobierno) y la gobernanza digital. En especial, porque el primero tiene como función no perder sus áreas de influencia en exclusividad y para ello establece estrategias digitales que no siempre incorporan de manera genuina a los actores que desean una estructura y función de gobernanza. El deseo del gobierno digital parece reducirse a la incorporación de la tecnología digital a una aparente nueva estructura de gobierno. En realidad, parece que el gobierno digital en vez de funcionar con tinta sobre papel al modo tradicional sólo cambia su *modus operandi* al uso de terabytes que perpetúan la misma forma vertical de la modalidad política tradicional ¿Dónde está la creación de nuevo valor público por encima de la mera instrumentalización del poder centralizado?

El cuestionamiento crítico anterior proviene de los efectos indeseables y los posibles riesgos con que las tecnologías digitales se incorporaron al dominio político en el avance de su propia historia. Criado y Gil (2019) dan lucidez a dicha incorporación histórica: “La irrupción de la web y la difusión social de internet fueron el catalizador de un nuevo hito en la evolución de la gestión del sector público” (p. 441). Es decir, la historia de la digitalización de la política no inició por las esferas de mayor democratización, sino por las líneas de la tradicional gestión de la administración pública, es decir, la burocracia operando con terabytes en vez de trabajar con formatos en papel.

Sin embargo, el cambio no fue poco para efectos de la visibilización: los trámites y gestiones burocráticos en papel sólo se encuentran accesibles en los archivos del gobierno, mientras que la actividad gubernamental digital está vulnerablemente visible en todos los nodos de

internet, la web y la red en general. La privacidad, resguardo y reserva de la información de los gobiernos quedan quebrantadas por la naturaleza de los archivos digitales y por las posibilidades de su viralización. La evidencia de lo anterior, incluyendo los temas más sensibles, está demostrada por los conocidos casos de Edward Snowden, Julian Assange y Chelsea Elizabeth Manning.

Como es sabido, Edward Snowden tuvo que asilarse en Rusia por filtrar en 2013 miles de documentos clasificados sobre los sistemas de vigilancia masiva de la Agencia Nacional de Seguridad de Estados Unidos a los medios de comunicación y, en específico, al periódico inglés *The Guardian*.

Julian Assange, fundador de WikiLeaks, padeció un proceso de exilio y extradición hacia los Estados Unidos por más de diez años, porque publicó más de 700,000 documentos secretos y videos que exponen espionaje gubernamental, crímenes de guerra y de lesa humanidad.

De no menor importancia, aunque quizá menos popularizado, es el significativo caso de Chelsea Elizabeth Manning (cuyo nombre original es Bradley Edward Manning), la soldado de inteligencia del ejército norteamericano que desde 2014 cumple condena a 35 años de prisión, por filtrar cables diplomáticos y documentos de la inteligencia de Estados Unidos sobre las guerras de Afganistán e Irak, así como el video conocido con el nombre *Collateral Murder* (*Asesinato colateral*) que muestra crímenes de guerra.

Pero la vulnerabilidad de la secrecía gubernamental no se traduce en procesos democratizadores de gobernanza digital a pesar de que impulsen nuevas generaciones de derechos humanos como los derechos digitales que deben ponerse en práctica y no sólo en el papel. Es decir, con la gobernanza acontece lo mismo que sucedió con la democracia digital: las tecnologías no reforman el gobierno por sí solas. Cuando muy bien van las cosas, emergen pocos y buenos momentos democráticos y de gobernanza. Lo que obliga a establecer, por lo menos, algunos trazos diferenciadores entre el gobierno digital (o electrónico) y la gobernanza digital, como se muestra en la tabla 5.

Tabla 5.

Diferencias entre el gobierno digital y la gobernanza digital

Gobierno digital	Gobernanza digital
Se aboca a qué es el gobierno, su poder de gobernabilidad y control.	Se aboca a cómo ejercer el poder público y controlar a los actores en los procesos.
Incorpora la tecnología digital para automatizarse.	Aprovecha las tecnologías para dotar eficacia, eficiencia, economía y valor democrático en actos de gobierno que dejarían de ser exclusivos de la administración.
Procura evolucionar hacia el gobierno abierto para interrelacionar e intercambiar información.	Al descentralizar el poder tradicional, centraliza el empoderamiento en redes colaborativas lo más vastas posibles.
Proporciona información unilateral para auxiliar en la prestación de servicios públicos (digitales o no).	Apunta a acciones transaccionales multilaterales.
Abandera la productividad gubernamental mediante las tecnologías.	Utiliza las tecnologías para establecer auditorías y contralorías.
El ciudadano se atiene a las tecnologías que el gobierno le proporciona.	El ciudadano es un prosumidor en la esfera pública.
El gobierno toma decisiones unilateralmente.	Las decisiones se toman en conjunto.
Se evalúa según el marco legal con conceptos autorreferenciales proporcionados por la narrativa gubernamental.	Procesos y resultados son evaluados en interactividad desde perspectivas de seguridad cibernetica, transparencia, rendición de cuentas, calidad de los servicios y categorías de participación.
Proporciona acceso a los bienes comunes dentro de las limitaciones jurídicas.	Proporciona el empoderamiento ciudadano.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2016).

Pros y contras de la gobernanza digital

El cúmulo de distinciones anteriores llevan a concluir que la gobernanza digital no es sólo un modelo de gestión pública donde se involucra la tecnología, sino que implica una participación multilateral profunda. Porque como muchas veces se ha advertido, en efecto, la tecnología no garantiza el avance de la democracia. Se requiere la disposición de la voluntad política y a la vez la ciudadanía proactiva. Luego entonces, es prudente realizar un balance de los pros y contras de la digitalización de la gobernanza ante los riesgos de ser engañados por la ilusión del solucionismo tecnológico. Para tal efecto, se expone la tabla 6.

Tabla 6.
Pros y contras de la digitalización

Pros de la gobernanza digital	Contras de la gobernanza digital*
La informatización facilita la recogida de datos y la automatización que realizarían los humanos. Reduce cargas administrativas elevando la calidad de combinación y correlaciones de datos abiertos.	La informatización y automatización digital ahonda las brechas económicas, culturales y de política comunitaria.
Eleva la calidad del control sobre los datos abiertos y su ciclo de vida sin necesidad de la permanente supervisión humana. Transforma los procesos tradicionales con nuevos procesos ejecutados con tecnología digital.	El costo inicial de la digitalización y de la curva de aprendizaje para ciudadanos y funcionarios del gobierno puede encarecer y entorpecer la transición hacia el gobierno digital y la gobernanza digital.
Las salidas de información tienen menor costo que en el sistema tradicional. Puede tener más salidas de información con costos similares en menor tiempo o con costos y tiempos similares con mayores estándares de calidad.	La digitalización por sí sola no reforma al gobierno, sólo lo transforma en una versión electrónica. La digitalización requiere el diseño y el diseño de la ciudadanía.

* Incluye las confusiones con el gobierno digital debido a la etapa de transición.

Pros de la gobernanza digital	Contras de la gobernanza digital
Digitaliza los servicios automatizándolos y puede reducir los requisitos y trámites ciudadanos.	La digitalización algorítmica puede caer en inequidad digital si no existen evaluaciones de impacto algorítmico.
La automatización reemplaza con seguridad certificada los procesos ejecutados por humanos, por ende, optimiza los procesos internos de gobierno.	Al automatizar los procesos internos del gobierno, si bien puede optimizarlos, también puede sesgarlos o hermetizarlos al coto de la administración en turno.
Opera la transparencia y la rendición de cuentas en línea, dándoles sostenibilidad financiera.	Las aplicaciones algorítmicas deshumanizan las interacciones gobierno-ciudadanía y también excluyen el criterio humano en la aprobación de la cuenta pública.
Aporta información sobre los presupuestos y coadyuva a evitar la corrupción porque combina todas las instancias de la administración pública de un régimen en función de las estrategias políticas y organizativas, los requisitos legales y las limitaciones institucionales.	La descentralización del poder público no resuelve todas las asimetrías entre ciudadanos y las instancias de la administración pública.
Potencia el uso colaborativo de información, comunicación y conocimiento haciéndolos universales creando valor público.	La digitalización requiere sumar estímulos e incentivos para potenciar la participación ciudadana y al tiempo que requiere evitar la criminalización del activismo digital.
Transforma la esfera pública, pues produce nuevas salidas de información vinculante dando legitimidad al uso distribuido del poder público.	Los algoritmos desplazan a las organizaciones de la sociedad civil. La vulnerabilidad de ataques digitales perpetrados por hackers.

Fuente: Elaboración propia con base en Assange (2006, 2012), Criado y Gil-García (2019), Heeks (2001), Pérez (2016), Sastre y Gordo (2019).

Cabe mencionar la reciente evolución tecnológica de la gobernanza digital por la implementación de algoritmos de la inteligencia artificial, cuyo propósito es facilitar el trabajo humano y garantizar su precisión dejando al margen los elementos de emotividad o prejuicios humanos que podrían sesgar las decisiones, asignaciones, ejecuciones y evaluaciones. El propósito de una facilitación extrema y radical conlleva la eliminación de la deliberación pública y, por ende, la imposición del sesgo de los programadores o desarrolladores. En el peor de los casos el sesgo proviene de los algoritmos cuando proceden con el llamado aprendizaje profundo o propio aprendizaje que deja el camino sin restricciones hasta llegar a las conclusiones decisivas.

Si bien debe utilizarse la tecnología ADA (*algorithms, data, and artificial intelligence*) (Marmolejo *et al.*, 2022) para transformar los actos de gobierno ejecutados colaborativamente entre autoridades y ciudadanos con transparencia, apertura, capacidad de satisfacer necesidades y demandas ciudadanas y dinámicas participativas, no deben olvidarse los riesgos o impactos algorítmicos indeseables. Por ende, como advierten Sastre y Gordo (2019) la digitalización algorítmica de la gobernanza al generar “problemas de representación, participación, legitimidad y hegemonía inherentes al ejercicio ciudadano” (p. 159) también debe contemplar una escala de activismo. Debe distinguirse con rigor lógico, jurídico y democrático entre la digitalización de la gobernanza y su indiscriminada algoritmización. Esta última deriva en procesos de control y acotamiento a criterios no deliberados ni consensuados.

Paradójicamente, la algoritmización de la gobernanza en ocasiones reproduce las desigualdades que la gobernanza misma pretende eliminar. Los sesgos étnicos, de género, clase, condición migratoria, escolar, laboral o de salud son evidenciados y denunciados por quienes apelan a la ética y la equidad algorítmica. No sólo se trata del capitalismo de vigilancia o la aplicación de *blockchain* para intervenir y controlar las acciones ciudadanas, sino de la añeja tentación humana de monopolizar la instrumentación —en este caso, la digital— para intereses ajenos a los bienes comunes. Por ende, el uso algorítmico en la gobernanza debe ser auditado y validado desde la legitimidad democrática

(Rey, 2021) y para ello es necesario aplicar las evaluaciones de impacto algorítmicas (Aguirre, 2022b).

Como es notorio, al realizar un balance de los pros y contras de la digitalización de la gobernanza, se demuestra que los elementos a favor radican en aspectos operativos tecnológicos y que los aspectos negativos obedecen al político. Debe estipularse entonces que la gobernanza digital no debe perder las miras de empoderar a la ciudadanía en vez de derivar al uso indiscriminado de tecnologías. Por lo tanto, el mejor de los elementos benéficos de la digitalización ha de enfocarse a la dimensión sociopolítica y advertir de la seducción del laberinto administrativo, tal y como Girolimo (2019) advirtió:

No se trata solo [*sic*] de usar las TIC de modo intensivo, extensivo y estratégico, sino de facilitar y difundir el uso intensivo, extensivo y estratégico por parte de las organizaciones, empresas y personas, promoviendo la innovación, las redes y el conocimiento. El objetivo deberá trascender la búsqueda exclusiva de la eficiencia y la transparencia, para perseguir la mejora en la gobernabilidad de una sociedad más abierta, horizontal y diversa (pp. 19-20).

En pocas palabras, en la digitalización y algoritmización de la gobernanza el aspecto político tiene primacía de riesgos y, por lo tanto, ha de tenerla de atención. No se trata de obtener mejores y más eficientes resultados, del mero colaborar o participar, sino de distribuir el poder de modo equitativo y con fines comunes. Frente a lo cual deben advertirse dos sofismas.

El primer sofisma se basa en la idealización y priorización de la capacidad de compartir y del deseo de colaborar por encima de las prácticas de competencia. Subirats (2017), en una expresión que colinda con la ingenuidad, ejemplifica una versión de este sofisma:

en las nuevas coordenadas del escenario digital, muchas veces es mejor compartir o colaborar que competir ... es mucho más eficaz y útil confiar en la capacidad de innovación colectiva que en la concentración de las decisiones sobre diagnósticos, alternativas y soluciones en un grupo de técnicos y expertos, por calificados que sean. La experiencia

de cómo Wikipedia se impuso a la Enciclopedia Británica ofrece un pequeño ejemplo a ese respecto (pp. 202-203).

Cualquiera sea el debate sobre la superioridad extensiva o cuantitativa entre el proyecto Wikipedia y las versiones tradicionales de enciclopedias —cuestión que por demás no debe presentarse como un dilema o disyuntiva excluyente— existen muchos ejemplos donde la participación y colaboración ciudadana ha llegado a decisiones y ejecuciones que obedecen más al gusto de los participantes que a sus necesidades. También son numerosos los casos donde los ciudadanos se guiaron por los estímulos inmediatos que atendieron con programas de corto plazo y dejaron a la deriva acciones de mayor alcance coyuntural y estructural de mediano y largo plazo con mayor trascendencia. Como se sabe, la ciudadanía en muchas ocasiones puede tener claro lo que sus gustos y voluntad indican, pero ello no coincide con lo que necesita o debería —debido al bien general— desear. Este primer sofisma está basado en la mezcla de las falacias *ad populum*, *argumentum ad novitatem*, *argumentum ad numerum* y la *ignoratio elenchi*.

Un derivado de dicho sofisma es advertido por Pérez (2016):

hablar de Gobernanza Digital es diferente a la consolidación del Gobierno Digital, pues debemos referirnos al cumplimiento de las expectativas que tienen gobierno y gobernados, mediante un proceso que involucra el empoderamiento de la sociedad, y no al simple hecho de que accedan a bienes comunes (p. 65).

Es decir, el equilibrio entre las expectativas de los actores de gobernanza y el bien común es delicado, pues pueden coincidir, pero cabe la posibilidad de que disientan y se ponga en riesgo la gobernabilidad. Señalar casos de disentimiento, o como se ha dicho, casos donde el deseo ciudadano no se adecua al deber o a las necesidades coyunturales y estructurales de la distribución y uso del poder público, es fácil de ilustrar con las experiencias de electores que hacen triunfar regímenes fascistas, tiránicos y despóticos; la historia antigua y reciente del mapa geopolítico está plagada de estos lamentables casos.

El segundo sofisma es mucho más peligroso que el primero por los peligros sutiles de su alcance. Consiste en identificar la gobernanza digital con los planes gubernamentales de estrategia digital. Puede ilustrarse en el caso de México con la EDN. Cualquier estrategia digital o compromiso de gobierno abierto puede realizarse con pasmosa verticalidad no democrática ni representativa y pretender ser legítima.

En la EDN mexicana actualizada en 2021 por la administración 2018-2024, como se advirtió en la introducción, se reitera la necesidad de “un enfoque de abajo hacia arriba” (Presidencia de la República, 2021, pp. 5 y 36). Esto quiere decir que la elaboración de la Estrategia Digital Nacional no obedece a una práctica de gobernanza. En los considerandos ni en ningún otro espacio presencial, virtual, editado, jurídico o físico se justifica en la Estrategia la selección o se constata la elección democrática de sus ejes de acción, de los objetivos específicos y las respectivas líneas de acción. Si bien entre sus principios contiene la prioridad a la gobernanza tecnológica, ésta sólo alcanza la eficiencia de los procesos digitales (principio tercero) reduciendo su alcance al gobierno digital y coartando las posibilidades de la gobernanza digital.

Los nueve objetivos específicos de la Estrategia Digital Nacional mexicana, insertos en la política digital de la administración pública federal y en la política social digital pretenden desarrollar la digitalización, pero no el empoderamiento ciudadano.

La Estrategia concibe la colaboración tecnológica en función de la gestión administrativa que es reducida a los servicios digitales del gobierno. En consecuencia, no considera la colaboración tecnológica como medio para la incidencia de la participación ciudadana en el amplio espectro de las políticas públicas que abarca desde su emergencia en la agenda pública hasta la evaluación, después de su definición, programación, ejecución, seguimiento y auditoría.

En términos esquemáticos es ilustrativo considerar lo siguiente: la Estrategia Digital es un instrumento que debe contemplar el modelo, planes, metas y acciones para alcanzar los objetivos indicados por gobernanza digital. La gobernanza digital es la estructura de operación y control que define y dirige con políticas y lineamientos dichos objetivos.

El segundo sofisma está basado en la mezcla de las falacias *petitio principii*, *ignoratio elenchi*, *el equívoco*, *argumentum ad logicam* y las estratagemas número doce, veintiocho y treinta y tres de Schopenhauer (2007) para tener siempre la razón.

La existencia de éstos y otros sofismas obliga a establecer los requerimientos de una gestión pública de la gobernanza digital democratizadora.

Requerimientos de la gestión pública democratizadora

Caracterizar la gobernanza y distinguirla de otras nociones y prácticas cercanas no es suficiente para determinar con claridad el valor que requiere para que genere valor social. Es decir, la gobernanza es el valor político que produce valor social; la versión digitalizada no sólo agrega valor digital, sino que también incrementa el valor social, el valor político mismo y la universalidad de ambos.

El primer requisito estriba en tener consensos alcanzados por todos los actores de la gobernanza. Que esto sea considerado como un primer requisito no implica que los requisitos descritos a continuación tengan una secuencia longitudinal. En realidad, todos son requisitos simultáneos y mutuamente condicionados. Los consensos son un punto de partida en el conjunto de actores de la gobernanza digital. En el caso de la digitalización no debe olvidarse sumar el grupo de expertos en tecnología, desarrolladores y programadores a los grupos de la ciudadanía organizada (organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, instituciones de asistencia pública y un largo etcétera) o no organizada que actúan a nivel individual; por supuesto, también deben sumarse los actores del sector productivo privado (comercial, empresarial, industrial, etcétera), los grupos de interés y los gobernantes y funcionarios públicos de todas las escalas. Sin consensos no habrá gobernanza. Éste es el requisito que, amén de alcanzarse, es altanamente deseable se genere *desde abajo*, según la expresión de la EDN. Es decir, las directrices, las funcionalidades y los estándares de los procesos y proyectos sin bien no siempre proceden inicialmente en primer lugar de la ciudadanía, deben ser deliberadas y

ratificadas con las instancias ciudadanas. Por ello, cabe insistir, las directrices y estructuras de la gobernanza sin la participación ciudadana son vacías, así como las inquietudes e iniciativas ciudadanas sin las directrices y las estructuras resultan caóticas.

El segundo requisito involucrado y que ha de presentarse en simultaneidad del primero, dado que es condición de posibilidad para el cumplimiento cabal del primero, es la participación ciudadana. Amén de las problemáticas expresadas en la introducción sobre el concepto y la práctica de esta noción en sus modalidades y matices, cabe precisar que la participación ciudadana debe dar y recibir datos durante todas las etapas de la vida de los proyectos y programas de gobernanza.

Para garantizar el éxito y la correcta práctica de la participación ciudadana, a su vez, deben cumplirse las siguientes estipulaciones: 1) Reconocimiento jurídico y fáctico del derecho a participar, 2) Igualdad de oportunidades, 3) Variedad de canales de participación, colaboración, contribución, involucramiento, 4) Presencia eficaz de incentivos y estímulos (tangibles e intangibles) que motiven la participación (Maenza y Butti, 2019, pp. 262 y ss.).

En el caso de la gobernanza digital, muchos de dichos estímulos e incentivos son los datos y la usabilidad y utilidad de éstos para elaborar, ejecutar y evaluar proyectos. Un estímulo significativo es aquel que radica en abocarse a verdaderas necesidades y problemáticas ciudadanas y dejar de lado temas que sólo son significativos para los funcionarios o terceros intermediarios. Es decir, el involucramiento ciudadano debe estar libre de coacción simbólica-publicitaria, de supuestos imaginarios colectivos gubernamentales y de realidades ajenas a la dimensión ciudadana que participa.

El desarrollo de la participación ciudadana debe atender los riesgos de apatía, indiferencia o desafección que advierte la teoría de la acción colectiva (Olson, 1992). Por ejemplo, es un supuesto lógico que, si los intereses individuales coinciden con el interés común o general, no habría impedimentos o resistencia a la participación de los individuos; sin embargo, aunque tal supuesto es lógico, no ocurre así de facto. Si el beneficio por alcanzar será general para todos, habrá un grupo de ciudadanos que lo recibirá, aunque no se sumen a la participación o acción

colectiva que lo propicia. Es decir, si el costo de participar es muy alto en términos individuales de energía invertida, tiempo libre dedicado, desatención de otras actividades, etcétera y ello se suma a la relativa garantía de que se obtendrá el beneficio gracias a la acción de otros, entonces la participación se cuestiona y llega a detenerse. Cuando los costos y beneficios son cuantificables en términos de aportación y retorno, la participación es menor en la medida que el conjunto de ciudadanos es mayor. Si mil vecinos solicitan alumbrado público que beneficiaría a mil familias, participarán menos de los mil vecinos, puesto que muchas familias obtendrán alumbrado público gracias al esfuerzo de los otros; pero si un comité de cinco vecinos tiene la misión de lograr el alumbrado público para la zona de mil familias, entonces la participación de esos cinco miembros será mayor. Cinco ciudadanos se involucran en hacer el trabajo de mil ciudadanos porque, según enseña la teoría de la acción colectiva, poseen incentivos selectivos, privados o exclusivos (por ejemplo, el poder de realizar gestiones a título individual o por encuestas pagadas en el futuro, gozar de cierta fama que se traducirá en influencia comunitaria o simplemente alimentar el ego al presentarse como parte del grupo que logró los beneficios).

La participación no posee la misma lógica en el ámbito de la esfera privada que en la pública. En la esfera privada la participación puede estar sujeta a la obligatoriedad impuesta por el grupo de pertenencia, por el condicionamiento de legitimidad gracias a la reputación de buena participación de un grupo o gremio o individuo; mientras que en la esfera pública la inacción sólo tiene amenazantes consecuencias colectivas difíciles de calcular y aparentemente ajenas a los efectos individuales, por lo que son necesarios incentivos extras.

Luego, ¿cuáles incentivos y estímulos motivan la participación pública y general si los beneficios de los proyectos serán distribuidos en el caso de lograrse?, ¿qué motivaría al ciudadano común —que se pierde en la gran masa— a participar si, entre mayor sea el grupo y más general sea el bien común, tendrá en menos la valoración de su actuación y beneficio?

Una razón psicológica y no política obedece la psicología de masas. El contagio que producen una gran cantidad de personas sobre un

sujeto individual lo mueve a la acción y al mismo tiempo a exponerse en otros la imitación. En la psicología de masas lo significativo está en la generación de la denominada *masa crítica* y las acciones que instaura y “no las relaciones entre todos los integrantes del grupo de interés” (Oliver y Marwell, 1988, p. 6). Pero también la masa crítica tiene un papel receptor para la ciudadanía y no sólo como un estimulante generador. Es decir, si el ciudadano común cree que su participación tendrá influencia sobre un número considerable de personas, que su actuación no se disolverá rápidamente en grupos pequeños e insignificantes donde su posible trascendencia se perderá como agua entre los dedos, entonces se verá estimulado a participar y contagiar de su activismo.

La masa crítica en la psicología de masas mueve y es movida a la acción en la medida que funciona como tal, es decir, cuya presencia da claridad y confiabilidad a las acciones que convocan y los fines que pretenden. Esa confianza y lucidez proviene de individuos privilegiados con recursos para concebir el bien público a alcanzar y con la capacidad organizativa para establecer estrategias y asignaciones en el resto de quienes se sumen al grupo. Entre los recursos principales ha de contarse con buenos niveles de escolaridad, disponibilidad de tiempo y una posición financiera difícil de coaccionar.

Individuos más libres e ilustrados, como los ciudadanos de la antigua Grecia, tienen posibilidad de alcanzar mayores bienes comunes con mejores alcances de distribución social. La participación ciudadana no es aristocrática ni elitista, sino que requiere de capacidades de organización y planeación para ser expansiva y efectiva. Pero el elemento principal de la psicología de masas está en convocar a la participación a través de la evidencia del número de personas que se encuentra involucrada. Entre más ciudadanos participen en un proyecto, más personas estarán en condición de sumarse. En este sentido, la información y la comunicación viable a través de las tecnologías digitales tienen un papel instrumental importantísimo: viralizar la participación ciudadana. No importa la heterogeneidad ciudadana, sino la capacidad de transmitir con sentido común la posibilidad de alcanzar bienes comunes. Esto es medular y por ello constituye la estipulación siete de este listado. La capacidad de organizarse y reorganizarse cuantas veces sean requeridas

es esencial para la participación ciudadana formal o no formal y para ello no basta la tecnología digital. Es necesaria la capacidad de interoperabilidad que puede instrumentar la tecnología, pero es la ciudadanía quien la tiene que innovar.

El listado de estipulaciones continúa con 5) la calendarización precisa y pactada de los proyectos, 6) las normas y criterios de inclusión y exclusión de las modalidades de participación, 7) la socialización del desempeño y rendimiento de esfuerzos-incentivos a través de la comunicación de resultados, así como 8) los procedimientos y ejecuciones de medición y evaluación.

El tercer requisito es la interoperabilidad entre instancias gubernamentales y de éstas con los actores privados y ciudadanos. La interoperabilidad requiere, a su vez, marcos de acción, estructuras y roles funcionales alcanzados en acuerdos y bajo la asignación de responsabilidades. Este requisito posee capital importancia en las siguientes secciones de este ensayo.

El cuarto requisito es la disposición de metodologías de medición y evaluación del desempeño y rendimiento de los proyectos generados por la gobernanza digital. En México existen mediciones y evaluaciones del gobierno abierto que parcialmente se podrían homologar para medir y evaluar la gobernanza digital. De ello se ahondará en la sección siguiente.

El quinto requisito, para poder operar los consensos, la participación, la interoperabilidad y las fuentes de datos para mediciones y evaluaciones, es la claridad del lenguaje informativo y comunicativo. La claridad en el lenguaje va más allá de lo que indica Criado (2021a): “lenguaje claro o comprensibilidad, es decir, el hecho de que la información sea entendible por cualquier ciudadano, independientemente de su nivel socioeducativo” (p. 43), porque implica todo el quehacer hermenéutico de fusión de horizontes de significatividad. Sin el aporte hermenéutico la línea de comunicación e interacción entre gobernantes, burócratas y ciudadanos termina con desentendimiento y, muchas veces, con desistimientos de alguna gestión. Sin duda la comunicación presenta complicaciones debido a los supuestos del lenguaje y su respectiva interpretación. Ejemplos de lo anterior hay muchos: en términos de

medio ambiente y desarrollo un ciudadano común no comprendería la diferencia entre sustentabilidad y sostenibilidad.

En el ámbito penal al ciudadano común se le dificulta distinguir entre una demanda, una denuncia o una querella. También en los casos de algunos delitos que simplemente son faltas administrativas. Otro ejemplo lo constituye la dificultad que enfrenta el ciudadano de la tercera edad cuando no puede distinguir entre jubilación o pensión al realizar dichos trámites frente la administración gubernamental. Ante la existencia de matices, equívocos o posibles superposiciones conceptuales, como podría ser el caso de feminicidio u homicidio, la interacción comunicativa entre los agentes del gobierno y el resto de la sociedad necesita más que precisiones: requiere de apropiaciones gnoseológicas. El ciudadano, por lo general, no conoce los referentes semánticos y las consecuencias de éstos como son consideradas por los agentes gubernamentales. Por la otra parte, los agentes gubernamentales no toman en cuenta estas diferencias debido al contexto normativo del servicio público, la gestión administrativa y la falta de una metodología o estrategia para entender y darse a entender con la ciudadanía.

Tanto los funcionarios gubernamentales como los ciudadanos en conjunto con actores del sector productivo privado son “las personas responsables de la comunicación [que] precisan tener un conocimiento de si sus mensajes están contribuyendo al desarrollo táctico y estratégico de la organización” (Jiménez, 2020, p. 146). Es decir, no basta con elaborar mensajes que parezcan inteligibles al emisor, sino que deben asegurarse de que el receptor los comprende *en el mismo sentido* que sus interlocutores. Para ello la hermenéutica, como método y no como mera teoría de la interpretación, es necesaria al grado tal que resulta imprescindible diseñar un manual operativo para lograr lo que en términos hermenéuticos se conoce como “ fusión de horizontes” (Gadamer, 2000) de significatividad o, en otros términos, la tarea de apropiación (Ricoeur, 2002, p. 340) de lo que inicialmente aparece como ajeno y recibirla desde un mundo más amplio. Fusionar en un solo horizonte de sentido los significados que inicialmente parecían distintos y quizás irreconciliables. Tal es la intención de los procesos de didáctica crítica y hermenéutica para fusionar lenguajes gubernamentales y ciudadanos que permitirán

la interoperabilidad. Este proceder hermenéutico imprescindible para superar las barreras de lenguaje y cosmovisiones entre los actores de la gobernanza se explicará en una sección más adelante. Por ahora basta con decir que la gobernanza no puede fincarse sobre la imposición de un *glosario de términos* emitido sólo para facilitar el servicio público.

La simultaneidad y mutua implicación de los requisitos descritos son *conditio sine qua non*. La médula de la participación ciudadana proviene y apunta a la carga de sentido y significación de las acciones de todos los actores para detonar la voluntad de adoptar comportamientos democráticos e iniciar acciones y actos de gobernanza dejando al margen las coacciones de intereses creados, clientelismos o corporativismos. Es el bien común y el uso común de los bienes comunes lo que debe impulsar al proceder ético por convicción y no por coacción a participar. Sólo si la ciudadanía se siente presente o representada en las versiones finales de los proyectos, sólo si los proyectos reflejan sus identidades y recogen sus necesidades y deseos, si y sólo si los ciudadanos confiarán en el esfuerzo de dejar sus asuntos privados y dedicar energía, tiempo y capacidades a la esfera pública. Sólo si la ciudadanía nota éxitos —al menos relativos o parciales— en las experiencias iniciales y previas a las nuevas convocatorias, volverá a involucrarse. La participación ciudadana, como muchas de las realidades valiosas, es tan importante como frágil. Es misión de una gobernanza digital nunca perder el enfoque *desde abajo* para que esa fragilidad se extinga.

Capítulo 3. Evaluaciones, unidades de análisis e indicadores

Modelos de evaluación de gobierno abierto como paradigmas para la evaluación de la gobernanza digital

La incursión de las tecnologías digitales permite manejar grandes cúmulos de información gubernamental y medios de acceso ciudadanos a la misma. Aunque esta circunstancia no transforma necesariamente la responsabilidad gubernamental hacia una rendición de cuentas transparente, oportuna, completa y veraz, no deja de ejercer presión para que así suceda. Por ende, la exigencia ciudadana no termina con las demandas para obtener un gobierno abierto, sino que también añade la evaluación de éste. Ello da pauta de igual manera a la demanda de la gobernanza digital y a la respectiva medición y evaluación de la gobernanza digitalizada. Si bien, en efecto, son dos partes de un mismo continuo, el gobierno abierto y la gobernanza digital deben ser secundados por sus respectivas evaluaciones.

Un fenómeno centrífugo que puede considerarse uno de los detonadores significativos para el caso mexicano ocurrió en 2001:

un grupo de organizaciones de la sociedad civil, acompañadas por académicos y medios de comunicación que se encontraban reunidos en un seminario en Oaxaca sobre el derecho a la información, decidieron concluir el evento suscribiendo lo que se denominaría la Declaración del Grupo de Oaxaca, en la que solicitaban de forma urgente la regulación del derecho de acceso a la información en el país azteca (Darbshire y González, 2021, p. 119).

La inercia política de esa demanda dio frutos en 2002 con la Ley Federal de Transparencia. A partir de dicha ley se derivaron varios reglamentos obligando a las dependencias gubernamentales a crear y mantener actualizados sus portales electrónicos o sitios web. La inercia no terminó con esa estipulación que, como puede conjeturarse, resultaba de nula interoperabilidad debido a la característica unilateral de la información. En 2015 dicha ley se reformuló convirtiéndose en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Es decir, la ciudadanía no sólo tendría acceso a la información que *motu proprio* el gobierno le otorgaría, sino también a la información gubernamental que deseara obtener. La bidireccionalidad de las tecnologías digitales posibilitó ese avance.

En términos gráficos, la transparencia y su correspondiente rendición de cuentas dejó la modalidad vertical que iniciaba *desde arriba* y obtuvo además las modalidades horizontales (cuando una instancia gubernamental interpela a otra) y diagonales (entre instancias de distinta jerarquía) (Negrete y Arévalo, 2022, p. 33), así como la rendición de cuentas horizontalizadora, es decir, por la cual la instancia ciudadana interpela a la gubernamental con objeto de obtener datos, llamar a cuentas y terminar por establecerse con la misma jerarquía, influencia y legalidad con amplia interoperabilidad. Por lo tanto, no sólo se trata de un gobierno electrónico o digital que cumple con la obligación de transparencia y rendición de cuentas, sino un gobierno abierto en cuanto modalidad de la gobernanza que interactúa en los términos que la ciudadanía le estipula y no sólo de manera receptiva sobre la información.

Si la ciudadanía ejerce su derecho de participación, entre otras acciones podrá demandar al gobierno información, mejora de servicios y transparencia en el uso de los recursos. La vía digital facilita esa participación y entonces la administración gubernamental si bien puede verse cuestionada, también se beneficiará porque podrá percatarse de sus áreas de oportunidad (Luna *et al.*, 2015, p. 50). Lo anterior significa que a los muchos servicios públicos que presta el gobierno se suma la responsabilidad política de un servicio más: dar transparencia al uso de sus recursos y la rendición de cuentas sobre la eficacia, eficiencia, economía y valor de sus acciones. Dentro de la responsabilidad de la

mejora continua de estas últimas actividades se halla la necesidad de ofrecer dicho servicio en la modalidad multilateral y digitalizada.

Si la transparencia y rendición de cuentas de un gobierno se limitase a la unilateralidad, entonces se corre el riesgo de provocar en la ciudadanía la desafección y romper el frágil modelo de comunicación donde la ciudadanía como exclusivo receptor dejé de asumir su papel y, más gravemente, sus derechos. Por esta razón la sustentabilidad de esta obligación y servicio gubernamental debe ser un aspecto que centre el cuidado y el esmero de las partes involucradas (Klischewski y Lessa, 2013, p. 105). La participación ciudadana es frágil y vulnerable si no se sostiene con unos mínimos de satisfacción que, de la parte gubernamental, corresponde a la capacidad de responder a las solicitudes (lo que en la lengua inglesa se conoce como *responsiveness*). La transparencia gubernamental también es frágil si a su vez no es interpelada y acicateada por la participación ciudadana. No tendría caso intentar la transparencia y la rendición de cuentas fuera de un marco de gobernanza interoperable donde los gobernantes no recibieran retroalimentación y merecido reconocimiento de parte de la ciudadanía y donde ésta no encontrara eco a sus aportaciones y solicitudes. Sin la interoperabilidad de la gobernanza, el gobierno abierto sería una mera simulación que dota de camuflaje a un diálogo de sordos.

Resulta evidente que, dentro de la mejora continua, la obligación gubernamental de implementar la digitalización y el derecho ciudadano de ejercer la propia, se enfrenta a obstáculos de capacitación tecnológica en los involucrados. En la década de los años 2010, la adopción del gobierno electrónico generó exigencias laborales e incremento de insatisfacción en los servidores públicos (Roman, 2013). Sin embargo, en la década de los años 2020 y sobre todo a partir de la eclosión tecnológica provocada por el confinamiento del covid-19, la capacidad digital de funcionarios y ciudadanos se vio aumentada y de ahí la necesidad de considerar los modelos de evaluación del gobierno abierto como paradigmas ilustrativos para la evaluación de la gobernanza digital.

No obstante, el avance democratizador en el acceso y uso de tecnologías digitales también contrajo nuevas dificultades: la vulnerabilidad de la seguridad digital está al alcance de más personas menos

expertas que en décadas anteriores, la mayor cantidad de ciudadanos y su mejor entendimiento de las tecnologías exige diseños más amigables, confiables y de altos estándares de calidad. El reconocimiento jurídico de nuevos derechos digitales contrae obligaciones más específicas de los responsables en todos los órdenes: desde los diseñadores y desarrolladores hasta los funcionarios de apoyo a través de los centros de llamadas de ayuda o los chats, así como el diseño del servicio de *chatbots* y otros procesos automatizados que pueden llegar hasta el vasto universo de los algoritmos.

Lo anterior multiplicó el número de actores involucrados en los instrumentos y servicios de la gobernanza digital y, por tanto, también amplió el número de unidades de análisis y variables que deben considerarse para sus mediciones, análisis, indicadores, índices y evaluaciones.

Unidades de análisis

Partiendo de los parámetros internacionales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 2006 hace una evaluación del gobierno abierto cada dos años a través de la United Nations E-Government Survey. El índice mide tres elementos del desarrollo del gobierno digital: infraestructura de telecomunicaciones, servicios en línea y capital humano. Sin embargo, estos elementos no garantizan la multilateralidad propia de la gobernanza y, por ende, tampoco el nivel de democratización digital que ésta pudiera alcanzar.

Como se dijo en la introducción, desde 2011 México se incluyó en la AGA y, en consecuencia, se adoptaron dos metodologías para su evaluación. Una que se basa en los compromisos establecidos y otra que establece una métrica a partir del producto o rendimiento de acceso a la información solicitada por la ciudadanía. La primera posee los sesgos del coto gubernamental y la segunda presenta posibilidades de una real apertura. No obstante, es de tomarse en cuenta que:

La OGP no ha creado un modelo de presentación con todos los ítems posibles, como para que los países puedan adoptarlo como marco de referencia en la elaboración de sus planes. Tal es el caso de las esta-

dísticas. Si bien seguramente existen en casi todos los países, sólo unos pocos las han incluido. Esto sucede con innumerables temas. También observamos una tendencia, en algunos países, a concentrarse más en los compromisos que en las iniciativas (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 116).

Si se repara en la situación sobre la tendencia a privilegiar los compromisos en vez de las iniciativas, se concluirá que las evaluaciones o mediciones del gobierno abierto no satisfacen la calidad democrática de la gobernanza. Si bien puede ser que los compromisos se hayan contraído, como sucedía en el pasado en el caso mexicano, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, ello no garantiza el espacio para las iniciativas.

En una situación ideal, para establecer un índice de gobernanza digital, se requeriría la agregación de los siguientes indicadores y sus respectivas unidades de análisis: 1) Condición del desarrollo de la infraestructura tecnológica, 2) Marco jurídico que permita o promueva las leyes y políticas públicas para establecer la gobernanza, 3) Avances en el abatimiento de la brecha digital y de la implementación de la alfabetización electrónica, 4) Nivel de accesibilidad, 5) Garantías y percepción de confianza sobre la privacidad y la seguridad, 6) Nivel de transparencia, 7) Calidad de la interoperabilidad, 8) Gestión, disponibilidad y preservación de registros, 9) Niveles de competencia de los actores involucrados por temática de caso, 10) Nivel de colaboración o participación entre el sector público, el privado y la ciudadanía, 11) Registro de niveles de problemas y resistencias (Klischewski y Lessa, 2013, p. 107) o, como se ha dicho, evaluaciones de impacto y, por supuesto, 12) Nivel de satisfacción con los resultados de caso.

La condición del desarrollo de la infraestructura tecnológica no sólo presenta dificultades del apoyo financiero para establecer la infraestructura, las adaptaciones de transición a nuevos registros y la alfabetización de usuarios directos e indirectos, sino también las complicaciones de la vertiginosa evolución tecnológica. Este problema se advierte al recapitular, por lo menos, los tres tipos de tecnologías señalados por Valle-Cruz y Gil-García (2022):

1) Básicas (como la tecnología móvil, la Web 2.0, las páginas web y las TIC), 2) De vanguardia (como *Blockchain*, inteligencia artificial, macro-datos (*Big Data*) e Internet de las cosas) y 3) Específicas y aplicadas a las ciudades inteligentes, agricultura urbana, conciencia ambiental y telesalud (p. 24).

La responsabilidad de la mejora continua obliga a transiciones tecnológicas. Sin embargo, en la aplicación a casos específicos puede ser que la incorporación de nuevas tecnologías resulte contraproducente, como en los casos donde se presentan los sesgos algorítmicos.

Categorías de la gestión pública

Las categorías que corresponden a la gestión pública, según las unidades de análisis mencionadas, son infraestructura tecnológica, marco jurídico, programas de alfabetización digital, calidad de la accesibilidad, garantías de privacidad y seguridad, transparencia, interoperabilidad, registros, competencia, evaluaciones de impacto.

Categorías de la participación ciudadana

Las categorías atingentes a la participación ciudadana existen en reciprocidad a las de la gestión pública o gubernamental y también por la exclusiva responsabilidad ciudadana. Así, por caso, son actualización en el manejo de tecnologías digitales emergentes; conocimiento de derechos y deberes existentes en el marco jurídico; aprovechamiento de la alfabetización electrónica; comprensión de las múltiples implicaciones en torno a la accesibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas; comprensión y aceptación consentida de las políticas de privacidad y seguridad; el uso responsable de los medios y mecanismos de interoperabilidad que implican desde el buen uso de la infraestructura tecnológica y las tecnologías hasta el respeto de los derechos digitales propios y ajenos; manejo responsable de los registros, datos e inferencias de los mismos; capacitación e involucramiento efectivo a través de los mecanismos de colaboración y participación proactivas; colaboración en el

diagnóstico de las evaluaciones de impacto; colaboración objetiva en las mediciones de satisfacción, transparencia y rendición de cuentas.

Formulación de indicadores

Si bien la evaluación del gobierno abierto y del gobierno digital ha generado indicadores e índices, no huelga advertir una vez más que equiparar dichas evaluaciones con las estimaciones de la gobernanza digital no es absolutamente equivalente.

En el medio académico son ampliamente conocidos los aportes de Sandoval-Almazán, Gil-García, Luna y sus colaboradores, coautores y colegas. No obstante, si bien abordan el gobierno abierto, el gobierno electrónico o digital y evalúan muchos componentes y variables, parece que no han tenido oportunidad de llegar a realizar evaluaciones de gobernanza digital. No puede decirse que por carencias o déficit de objetivos, metodologías o intereses, sino porque —sin lugar a dudas—, la gobernanza digital, así como las versiones de la EDN, no se han presentado en ocasiones suficientes para establecerlas como objetos de estudio.

No obstante, a continuación, se consignan análisis y evaluaciones de estos y otros autores a manera de ilustración y del conocimiento previo necesario para abordar la medición o evaluación de la gobernanza digital.

Si se fijara la atención en el primer componente, el desarrollo de la estructura tecnológica, entonces se podrían abordar los diferentes portales de transparencia que existen en México. Sandoval-Almazán, desde la perspectiva del gobierno abierto, presenta la siguiente estructura en un estudio longitudinal desde 2015 hasta 2018, como lo muestra la tabla 7.

Tabla 7.
Componentes, descripción y variables del gobierno abierto

Componente	Descripción	Variables
Obligaciones legales	Identificación de componentes legales o normativos establecidos por la Ley de transparencia.	Facultades y responsabilidades; remuneración mensual bruta; domicilio; auditorías, presupuesto y directorio.
Datos abiertos	Disposiciones del decreto de datos abiertos y principios internacionales de los datos abiertos.	Catálogos, inventarios, herramientas de datos; equipo de trabajo de datos abiertos; descargas diferentes a XML; desagregación de datos; historia de datos.
Colaboración	Medición para evaluar las herramientas que fomenten la colaboración ciudadano-gobierno.	Resultado de encuestas; chat, foros, correo electrónico; vínculo con otras dependencias.
Coproducción	Evaluación de producción conjunta, herramientas, procesos y políticas que fomenten la retroalimentación y la rendición de cuentas.	Redes sociales habilitadas y funcionando; foros, wikis, blogs, consultas públicas en línea.
Arreglos institucionales	Medición de cambios en los procesos internos, relaciones institucionales y de poder que faciliten u obstaculicen el GA.	Costos de información, costos de transacción, acuerdos normativos, procesos y manuales de GA propios o regulados por la ley estatal.

Fuente: Sandoval-Almazán (2019, pp. 115-131).

Negrete-Huelga y Rivera-Magos (2018), en contraste con el ejercicio anterior, llevan a cabo un análisis y evaluación que tiene el mérito de considerar la dinámica gubernamental y comunicativa que permite transitar del mero gobierno electrónico o digital al gobierno abierto. Estos autores hacen un análisis a través de indicadores considerando la comunicación estratégica en los procesos de gestión de las redes socio-digitales, abordando los casos de los estados de Hidalgo y Querétaro.

El modelo utilizado toma los siguientes aspectos de otras propuestas y se torna muy completo: medición de redes sociodigitales en el gobierno electrónico; estudio de espacios públicos digitales; estudio del compromiso 2.0 en Facebook por parte de candidatos a elección y la creación de indicadores adaptados para el gobierno abierto, las tecnologías y las estrategias de comunicación. Este ejercicio dividió el análisis en las etapas de una dinámica del gobierno electrónico con tendencia hacia el gobierno abierto.

La primera etapa es la normativa, es decir, aquella donde se estipulan las condiciones jurídicas para el uso de las tecnologías en las instancias de gobierno.

La segunda etapa fue denominada cualitativa porque es relativa a los procesos de gestión que existen gracias a las estructuras y procedimientos organizativos y las condiciones del medio. La tercera y última etapa es la digital donde se hallan los efectos de las estrategias de comunicación en las interacciones entre ciudadanos y la administración pública y pugna por el gobierno abierto. Los efectos finales de esta dinámica o proceso —que bien se podría calificar “democratizador”— están evidenciados y estudiados en los contenidos de las cuentas institucionales ubicadas en las redes sociales.

El modelo es muy completo porque abarca desde los primeros pasos gubernamentales hasta la resolución de casos concretos en el orden de quejas, comentarios, denuncias, sugerencias y preguntas. Sin embargo, parece no dar cabida a iniciativas formales más allá de la perspectiva de meras sugerencias, mucho menos en el sentido de exigencias o acciones que resulten vinculantes. La completud de la propuesta puede constatarse en la serie de indicadores generados por etapa, como lo muestra la tabla 8.

Tabla 8.
Etapas, categorías e indicadores del gobierno abierto

Etapa	Categoría	Indicador
Normativa	Comunicación y estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de objetivos • Evaluación • Formación profesional • Organización • Planeación estratégica
	Digitalización y TIC	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación digital • Digitalización • Importancia de las TIC • Innovación • Redes sociodigitales
	Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura de datos • Interacción ciudadana • Participación ciudadana • Rendición de cuentas • Transparencia
	Gobierno electrónico	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación offline • Infraestructura • Participación ciudadana offline • Transparencia offline
Cualitativa	Proceso organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de gestión • Características de la organización institucional • Formación específica • Experiencia en el uso de redes sociodigitales • Procedimiento de manejo de redes sociodigitales
	Condiciones medioambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Equipamiento técnico • Percepción del servidor público
	Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> • Respuesta al ciudadano • Participación ciudadana
Digital	Estrategias de publicación	<ul style="list-style-type: none"> • Tema • Formato
	Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Reacciones y contenidos compartidos

Etapa	Categoría	Indicador
	Tipo de participación	<ul style="list-style-type: none"> • Queja • Comentario • Denuncia • Sugerencia • Pregunta

Fuente: Elaboración propia con base en Negrete-Huelga y Rivera-Magos (2018).

Como se dijo arriba, de las diversas modalidades de la participación ciudadana acotadas por este ejercicio, la modalidad que es considerada como “sugerencia” podría dar lugar a exigencias, iniciativas y un tránsito hacia la gobernanza. Sin embargo, la perspectiva del modelo mismo presenta resistencias para la gobernanza porque, como en otros casos han advertido Valenzuela y Bojórquez (2016), el modelo imprime una forma de eje vertical del Estado abierto.

Igual sentencia puede darse al reciente ejercicio de gobierno abierto del estado de Nuevo León, con lo cual se ampliaría la investigación de Negrete y Rivera para las unidades subnacionales. En Nuevo León, para el desarrollo del Plan de Acción Local (PAL) de Gobierno Abierto 2022-2024 (Coalición Nuevo León Abierto, 2022a) la metodología procedió con un sesgo importante de verticalidad en doce pasos o momentos: 1) priorización de ejes temáticos y alineación estratégica, 2) consulta pública y sistematización de sus resultados, 3) diálogos abiertos, 4) elaboración de árboles de problemas y generación de kits informativos, 5) mesas de cocreación, 6) redacción de hojas de ruta, 7) revisión pública de hojas de ruta y borrador del PAL, 8) publicación del PAL, 9) socialización y difusión, 10) encuentros de apertura, 11) implementación, 12) evaluación.

Una revisión general de los doce pasos recopilados muestra el sesgo vertical en los siguientes puntos clave: en el primer paso, el correspondiente a la priorización de ejes temáticos y alineación estratégica, pues dicha priorización procede “de los instrumentos de planeación de las jurisdicciones que forman parte de la coalición Nuevo León Abierto

(2022) (Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030, Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027 y Planes Municipales de Desarrollo 2022-2024” (Coalición Nuevo León Abierto, 2022b, p. 1). En los pasos segundo (la consulta pública) y cuarto (la elaboración de árboles de problemas y generación de kits informativos), los sesgos de verticalidad se hacen también evidentes. En pocas palabras, la ciudadanía no puede poner sobre la mesa de análisis una problemática que no esté contemplada previamente en los planes de desarrollo o que posea un enfoque distinto al de los planes de desarrollo. Es decir, no hay oportunidades políticas para espacios abiertos procedentes de la ciudadanía sin estipulaciones o reduccionismos instaurados por la visión estatal. El plan no permite una problemática emergente si no se le ha considerado previamente, por lo tanto, ni la priorización ni la consulta ni sus respectivos resultados proceden “de abajo hacia arriba”, lo que permite concluir que no es un proceso de alta calidad democratizadora.

Prueba de lo anterior resulta de la evidencia que se halla en la misma hoja de ruta del compromiso de participación e innovación (MXNL001) en cuya sección “Problema Público a atender” a la letra dice: “El Estado de Nuevo León carece de políticas y lineamientos transversales que favorezcan el Gobierno Abierto, como consecuencia de esto las y los habitantes de Nuevo León no cuentan con las garantías … de políticas públicas participativas” (Coalición Nuevo León Abierto, 2022c, p. 4).

Sin duda alguna, la contradicción *de facto* y *de iure* en los intentos del Gobierno Abierto de Nuevo León son lamentables y prueban la necesidad de proceder rigurosamente con una estrategia “de abajo hacia arriba” sin limitarse a la priorización de ejes temáticos predeterminados no democráticamente y a las consultas que tienen una limitada ventana de tiempo y consecuentemente excluyen la emergencia de problemáticas no contempladas o todavía inexistentes, pero que eventualmente se presentarán necesitadas de atención.

En consecuencia, también es coherente que no existan incentivos para que la ciudadanía colabore con el gobierno y, por lo tanto, se deriva hacia demandar prioritariamente la rendición de cuentas. Pruebas de lo anterior están en algunos resultados hallados por los autores arriba

mencionados. Por ejemplo, con relación a la generación de contenidos y la accesibilidad constataron que, a mayor subordinación de una instancia gubernamental, mayor tiempo de respuesta es requerido debido a la autorización de creación de contenidos, liberación de vías de accesibilidad o respuestas. Es decir, frente a más niveles de jerarquía, los procesos son más extensos y los contenidos tienen sesgos categóricamente institucionales. Los resultados cuantitativos reportados de este análisis se expresan en porcentajes, circunstancia equiparable a los análisis de los Mecanismos de Revisión Independientes (MRI) ligados a la AGA que impiden a las evaluaciones desembocar en un índice.

Para efectos prácticos, los dos ejercicios anteriores (Sandoval-Almazán y Negrete-Huelga y Rivera-Magos) muestran que los análisis y evaluaciones se limitan a la existencia de los sitios web de las instituciones o la presencia de la ciudadanía en las cuentas de redes sociales de las instituciones. Luego, no queda sino abordar las características de su alcance democrático y funcionalidad. En ese sentido es notorio que los sitios web gubernamentales no cuentan con un sistema de mejora, pues cuando mucho llegan a tener ventanas emergentes de calificación de satisfacción y en pocas ocasiones un espacio destinado a recibir comentarios. Lo anterior también es constante en el resto de la comunicación gubernamental digitalizada, es decir, la tramitología que ofrecen está estandarizada y, por tanto, impedida de recibir excepciones, iniciativas o correcciones.

Si bien la apertura de datos existe, éstos corresponden a contenidos del interés de las instituciones y no necesariamente a los intereses de búsqueda de los ciudadanos usuarios. Por ende, al no contar con interacción ciudadana más allá de los trámites estandarizados, la ciudadanía está orientada a solicitar datos en otras instancias. En México, la instancia a recurrir es la Plataforma Nacional de Transparencia. Esto implica que no hay una estructura, modelo o hilo conductor para establecer una modalidad de rendición de cuentas más allá de los informes unilaterales que emiten las instituciones. Para los casos de interés concreto, los ciudadanos tienen que intuir el derrotero jurídico y burocrático para encontrar los datos que permitan supervisar y evaluar la administración pública. Como es de suponerse, el espacio para la participación ciudadana es nulo y, en conse-

cuencia, el abordaje queda limitado a una parcela del gobierno digital y alejadísimo de la gobernanza digital.

En las experiencias históricas del ecosistema mexicano se encuentran las revisiones del gobierno abierto hechas por los MRI. Dichas evaluaciones se conocen como informes de medio o de fin de término. Toman como referencias los compromisos establecidos por un gobierno para un periodo determinado y debe considerarse que las áreas o dominios de dichos compromisos pueden cambiar de un periodo a otro, también de una administración a otra. La medición se hace desde los compromisos establecidos y se expresa en los porcentajes alcanzados en el cumplimiento de cada compromiso. De igual modo, la evaluación a base de considerar los compromisos y visualizar los avances expresados en porcentajes es analizada y evaluada por Negrete y Arévalo (2022) sobre la información de los MRI. Puede considerarse que el establecimiento de porcentajes sobre la base aleatoria de los compromisos no constituye indicadores que permitan agregación hacia un índice.

La metodología usada por los Mecanismos se aboca a las líneas de acción de los planes de gobierno abierto y, de acuerdo con la especificidad, califican las mismas con variables de ninguna, baja, media y alta. Correlacionan las líneas con la denominada relevancia a los valores de la AGA (recuérdese que dichos valores son acceso a la información, participación, rendición de cuentas, tecnología e innovación para la transparencia, a los cuales se suma el impacto potencial —con las variables de ninguno, menor, moderado, transformador, cumplimiento no iniciado, limitado—, y el resultado de periodo como medio o fin de término —con las variables sustancial, completo—). Adicionalmente se cuestiona: ¿se avanzó en la apertura del gobierno? (cuyas respuestas tienen las siguientes variables: empeoró, no cambió, marginalmente, significativamente, exponencialmente).

Los MRI toman una especificidad concreta y buscan impacto potencial. En relación con la medición del compromiso para categorizarlo en las variables de *sustancial* o *completo*, se juzga si hubo avances significativos en los sitios web, lo cual puede incurrir en una reducción a la mera gestión digital de gobierno digital. Las variables sobre el avance de apertura dan ocasión a incluir aspectos subjetivos de parte de los

miembros de los MRI, pues no establecen una métrica estandarizada para cada una.

Una formulación distinta a la anterior, de indicadores cuantitativos con tendencia a evaluar la gobernanza se puede hallar en la propuesta de Amorim (2012). No obstante, las especificidades de algunos indicadores parecen quedarse a nivel de los portales electrónicos de las dependencias gubernamentales. Su estructura esquemática se muestra en la tabla 9.

Tabla 9.

Indicadores, concepto y puntuación de la gobernanza

Indicadores	Conceptos	Puntuación*
Portal de transparencia	Hay <i>links</i> para el portal de transparencia dentro del sitio.	
Visibilidad del portal de transparencia	La localización del portal de transparencia en el sitio de la sede electrónica favorece la visibilidad y está localizado en la página principal. Ej.: <i>banner</i> propio.	
Interfaz lógica	El aspecto visual del sitio es atractivo y adecuado; los elementos de información están dispuestos en la página de forma organizada y racional, hay buena distribución visual entre los diferentes elementos de interfaz, elementos de navegación elementos de contenido, son usadas variaciones de jerarquía tipográfica para distinguir las diferentes partes del texto, de forma clara y organizada (identifica título, subtítulo y <i>links</i>).	
Alternativa para plataformas móviles	El portal proporciona medios de acceso para que el usuario pueda acceder por medio de dispositivos móviles.	
	Todos los servicios del sitio pueden ser accesibles a través de dispositivos móviles.	

Indicadores	Conceptos	Puntuación*
Conformidades con normas de acceso a portadores de necesidades especiales.	El portal ofrece funcionalidades para el acceso a portadores de necesidades especiales y contiene indicaciones de certificado de accesibilidad por el órgano competente.	
Alternativas en otros idiomas	El portal ofrece la opción de escoger otros idiomas para el usuario.	
Flexibilidad y eficiencia del portal	El sitio permite llegar al contenido de interés con un mínimo de clics; el sitio permite marcar páginas de interés para referencia futura, también garantiza el mantenimiento de la referencia en el tiempo; las páginas del sitio se pueden imprimir sin pérdida de formato.	
Herramientas para el seguimiento de actualizaciones.	El portal brinda más de un instrumento para que el usuario pueda mantenerse informado sobre las actualizaciones del sitio.	
<i>Link</i> para organismos de control	El sitio tiene <i>links</i> para: <ol style="list-style-type: none"> 1) Organismos de control nacional. 2) Organismos de control internacional. 3) Organismos de apoyo al gobierno. 4) Agencias reguladoras. 	
<i>Link</i> para otros sitios y portales destinados a promover la transparencia	Hay <i>links</i> para otros sitios y portales destinados a promover la transparencia.	

* Muy bueno = 4, Bueno = 3, Regular = 2, Bajo = 1, No existe = 0.

Fuente: Amorim (2012).

Una propuesta distinta a la anterior es la estructura evaluativa con indicadores, con la denominación que pretende incidir en la “gobernanza electrónica”, realizada por Girolimo (2019). La estructura básica se expresa en la tabla 10.

Tabla 10.

Dimensiones evaluativas e indicadores de la gobernanza electrónica

Dimensiones por evaluar	Indicadores
Actores miembros	Tipo-cantidad
Ámbito de actuación	Territorial-sectorial
Funciones básicas	Internas a la red-externas a la red
Estabilidad de las relaciones	Nivel (alto, medio, bajo)
Institucionalización	Nivel (alto, medio, bajo)
Liderazgo	Colectivo-individual
Distribución del poder	Nivel (alto, medio, bajo)
Cooperación	Nivel (alto, medio, bajo)
Recursos disponibles	Económicos, políticos, técnicos, conocimiento, infraestructura
Intercambios producidos	Tipo-nivel (alto, medio, bajo)
Visión estratégica	Individual-sectorial-local-regional-global

Fuente: Elaboración propia con base en Girolimo (2019).

Los aportes significativos de la propuesta de Girolimo consisten en tomar en cuenta el liderazgo en el caso colectivo y atender la distribución del poder. Los demás elementos son comunes a las demás evaluaciones por ser elementos imprescindibles en la práctica. Medir el liderazgo colectivo y la distribución de poder requiere de un instrumental

teórico y metodológico que involucra a los diversos actores implicados en la gobernanza digital y también la necesidad de focalizar los casos o proyectos en los cuales se dio la ejecución de la gobernanza.

Más cerca del caso mexicano se encuentra el modelo de Sandoval-Almazán y Gil-García (2016) explicado por Valenzuela Mendoza y Gil-García (2016, p. 6) como una propuesta de evaluación al gobierno abierto que también es útil por aportar elementos para la gobernanza. Según estos dos autores, el modelo de evaluación de gobierno abierto (MEGA) ha de considerar cuatro elementos: los datos abiertos, la coproducción, la colaboración y el marco legal. Estos elementos se conciben estructurando un círculo exterior al modelo.

El círculo interior lo constituyen los marcos conceptuales y teóricos basados en cuatro pilares: las *wikis*, es decir, la capacidad gubernamental de generar colaboración, coproducción e interoperar la inteligencia colectiva. Las *wikis* están seguidas de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas que, gracias a los datos abiertos son viables y posibles de vincular con la colaboración y la coproducción. El tercer componente es el Estado inteligente, es decir, un Estado que opera con la inteligencia artificial que conjunta plataformas, redes, nodos e interrelaciones que prácticamente funcionan como una red neuronal. Finalmente, el institucionalismo y la teoría sociotecnológica promueven la organización del gobierno abierto, reglas, reformas y marcos normativos para generar cambios institucionales y organizacionales de manera transversal. En definitiva, puede conjeturarse que el gobierno abierto presenta una tendencia evolutiva hacia la gobernanza tanto en los modelos de su estructura, como en los procesos de su funcionamiento y en los sistemas de evaluación. Con notoria tendencia hacia la transversalidad requiere de los actores de la gobernanza (otrora también llamados como inteligencia colectiva o participantes en la colaboración y coproducción), lo cual le imprime la impronta de una mayor horizontalidad y democratización.

Un análisis cuantitativamente sólido se halla en la *Métrica del gobierno abierto* (Cejudo, 2021a), su estructura esquemática de evaluación se muestra en la tabla 11.

Tabla 11.

Componentes, variables y criterios de calificación de la métrica del gobierno abierto

Componente	Variable	Criterio de calificación
Acceso a la información	Respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si se respondió la solicitud • 0 si no se respondió
	Plazo legal	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si se respondió dentro del plazo legal • 0 si no se respondió dentro del plazo legal
	Prórroga	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si no se notificó prórroga • 0 si se notificó
Transparencia activa	Disponible	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si hay información sobre la obligación reportada en la Plataforma Nacional de Transparencia • 0 si no existe
Datos abiertos	Existe	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si existe al menos un archivo de datos abiertos publicado por el sujeto obligado y encontrado a través de una búsqueda en Google • 0.5 si existen archivos, pero no son encontrados en los motores de búsqueda de Google • 0 si no existe archivo de datos abiertos
	Digital	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si el archivo se generó como archivo digital • 0 si no se generó o no existe archivo de datos abiertos
	Máquina	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si el archivo calificado se puede abrir y modificar desde un procesador de texto • 0 si el archivo calificado no se puede leer o no existen datos abiertos
Gratuito		<ul style="list-style-type: none"> • 1 si la descarga y uso del archivo calificado son gratuitos • 0 si no lo son o no existen archivos de datos abiertos
	Licencia abierta	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si el archivo calificado está en licencia abierta • 0 si no lo está o no existen datos abiertos

Componente	Variable	Criterio de calificación
Acceso a la información	Formato abierto	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si el formato permite almacenar datos en un archivo digital de fácil acceso con especificaciones técnicas públicas y sin condicionamiento alguno para su aplicación y reproducción • 0 si el formato no permite lo anterior o no existen datos abiertos
	Actualizados	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si el archivo calificado contiene datos de 2020 en adelante • 0 si el archivo calificado contiene datos anteriores a 2020 • 0 si no existen archivos de datos abiertos
	URL	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si el URL del archivo es claro • 0 si no lo es o no existe archivo de datos abiertos
	Compleitud	<ul style="list-style-type: none"> • 1 si la respuesta proporcionada está correctamente clasificada y da respuesta a todo lo solicitado • 0.5 si la respuesta está correctamente clasificada pero no da respuesta a todo lo solicitado • 0.5 si la respuesta atiende todo lo solicitado, pero está clasificada incorrectamente • 0 si la respuesta está mal clasificada y no atiende todo lo solicitado
	Claridad	<p>Se califican la forma y el fondo de la respuesta, tomando en cuenta lo siguiente:</p> <p><i>Identificación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 si la respuesta es fácil de identificar en el texto • 0 si la respuesta no es fácil de identificar en el texto <p><i>Organización</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 si la organización del documento facilita la lectura de éste • 0 si la organización del documento no facilita la lectura de éste <p><i>Lenguaje ciudadano</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 si el lenguaje de la respuesta es sencillo y fácil de comprender • 0.5 si el lenguaje de la respuesta tiene una dificultad media • 0 si el lenguaje utilizado es complejo

Fuente: Cejudo (2021a).

Lo anterior se encuentra en la medición y evaluación de la actuación de gobierno. A continuación, se expone la propuesta desde la actuación de la ciudadanía. Se ha modificado la exposición original de Cejudo (2021a y 2021b) para adecuarla a un formato explicativo de indicador.

Nombre del indicador: Indicador de participación ciudadana en organismos centralizados de México.

Propósito indicativo: La métrica de gobierno abierto (2021) se refiere a la evaluación del grado de participación ciudadana.

El propósito de evaluar la cantidad y calidad de la participación de la ciudadanía es diseñar estrategias para fomentar una mayor participación y la gobernanza democrática.

Descripción del indicador: La métrica evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación de cada organismo centralizado, así como el nivel en que las personas tienden a comunicarse con dichos organismos. Tiene dos subíndices: la participación ciudadana desde la perspectiva gubernamental, que evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación reportados por los organismos centralizados en la Plataforma Nacional de Transparencia, con cinco variables: mecanismos, actores, formato, funcionamiento y seguimiento. Y el subíndice de la participación desde la perspectiva ciudadana, que evalúa la posibilidad de incidir en los procesos de toma de decisión, con las siguientes variables: métodos de contacto, recepción, activación y celeridad.

Las variables desde la perspectiva gubernamental se describen a continuación. En atingencia a los mecanismos, se indaga si la instancia gubernamental refiere en la Plataforma Nacional de Transparencia por lo menos un mecanismo de participación. La variable de los actores indaga la participación no dirigida, es decir, no centrada en un individuo en específico o participantes no preseleccionados. El formato hace alusión al grado en que el mecanismo evaluado involucra a la ciudadanía: si es sólo para consulta obtiene 0.33, si involucra, entonces obtiene 0.66, si fomenta la colaboración o la cocreación obtiene 1. El funcionamiento evalúa que el mecanismo considerado esté en uso. En relación con el seguimiento la pretensión es de capital importancia: se busca descubrir

si al menos una de las opiniones, propuestas u observaciones vertidas en el marco del mecanismo de participación ciudadana, haya sido considerada en el proceso de toma de decisiones o influido en el quehacer de la instancia gubernamental.

Las variables desde la perspectiva ciudadana se explican considerando que el método de contacto refiere la existencia de canales de comunicación entre la ciudadanía y los funcionarios públicos responsables de las instituciones gubernamentales. En este punto la interoperabilidad es medular y los aportes de la hermenéutica imprescindibles para lograr la comunicación. La recepción busca constatar que las propuestas ciudadanas fueron recibidas formalmente. La activación verificará si las propuestas iniciaron algún proceso. La celeridad mide el tiempo en que la instancia gubernamental confirmó la recepción de la propuesta, pues lamentablemente no opera la figura de *afirmativa ficta* en el marco jurídico mexicano.

Con la perspectiva gubernamental, las variables constatan los canales disponibles para que la ciudadanía se acerque al gobierno. Con la ciudadana, las variables miden la efectividad y facilidad para conectar a ciudadanos con gobernantes.

Fórmula, unidad de medida, fuentes directas y complementarias de datos, disponibilidad de datos y periodicidad. La fórmula para el cálculo evaluativo es la sumatoria de cada una de las variables. Desde la perspectiva gubernamental los valores son: 0.2 para Mecanismos, + 0.1 para el Formato, + 0.1 para Actores, + 0.3 para el Funcionamiento y + 0.3 del Seguimiento. Se realiza con el promedio ponderado de las cinco variables donde 1 indica que en la Plataforma Nacional de Transparencia hay, al menos, un mecanismo de participación que funcione tiene seguimiento y permite la cocreación o colaboración, y 0 que no se reporta ningún mecanismo. Desde la perspectiva ciudadana los valores son 0.2 para Métodos de comunicación, + 0.3 para la Recepción, + 0.3 para la Activación y + 0.2 para la Celeridad. El promedio es ponderado y el resultado representa en el 1 la máxima apertura a la ciudadanía y 0 la apertura nula.

Así, la *unidad para evaluar* cada una de las variables desde ambas perspectivas es de 1 como mayor puntaje y oscila hasta el 0 que es lo contrario. La tabla 12 muestra de manera sintética la estructura del indicador.

Tabla 12. Estructura del indicador de participación ciudadana en organismos centralizados de México

Variable	Criterios de calificación
Participación desde la perspectiva gubernamental	
Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> - 1 si se reporta por lo menos un mecanismo de participación ciudadana - 0 si no se reporta un mecanismo de participación ciudadana
Formato	<ul style="list-style-type: none"> - 1 si el mecanismo implica colaboración estrecha entre gobierno y ciudadanía (secretariados técnicos locales, consejos consultivos vinculantes, presupuesto participativo, consultas populares) - 0.66 si el mecanismo contempla la incidencia de las personas en el diseño o implementación de una política o acción de gobierno (contralorías sociales, reuniones vecinales, consejos ciudadanos, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal) - 0.33 si el mecanismo sólo consulta a la ciudadanía (audiencias o foros públicos, buzones de quejas y sugerencias) - 0 si no se reporta un mecanismo de participación ciudadana
Actores	<ul style="list-style-type: none"> - 1 si existe evidencia de que el mecanismo se realizó a través de una convocatoria abierta - 0 si no existe evidencia
Funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> - 1 si hay evidencia de que el mecanismo estuvo en funcionamiento - 0 si no hay evidencia de funcionamiento/si no se reporta un mecanismo de participación
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - 1 si hay evidencia de que por lo menos una de las decisiones, opiniones, propuestas y observaciones vertidas en el mecanismo de participación fue considerada en la toma de decisiones o detonaron alguna acción por parte del sujeto obligado - 0 si no hay evidencia de seguimiento/si no se reporta un mecanismo de participación
Participación desde la perspectiva ciudadana	
Métodos de contacto	<p>Se suma 0.20 por cada uno de los métodos de contacto con los que cuente el sujeto obligado para un mínimo de 0 puntos y un máximo de 1 punto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - buzón, correo electrónico o chat en línea - teléfono - dirección postal - opción presencial (la dirección postal incluye horario de atención) - redes sociales

Variable	Criterios de calificación
Recepción	<ul style="list-style-type: none"> - 1 si se responde al menos uno de los intentos de contacto - 0 si no responde ningún intento de contacto - 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento
Activación	<ul style="list-style-type: none"> - 1 si el sujeto obligado pone en marcha acciones para considerar o llevar a cabo la propuesta ciudadana (pide más información al respecto, invita a una cita, explica que ya realiza la actividad, o razona su negativa, entre otras opciones) - 0 si el sujeto obligado no activa ningún proceso de participación - 0 si no se recibió respuesta - 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento
Celeridad	<ul style="list-style-type: none"> - 1/número del intento en el cual se tuvo éxito en contactar al sujeto obligado - 0 si no se recibió respuesta antes del corte - 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento

Fuente: Elaboración propia con base en Cejudo (2021a y 2021b).

Las fuentes de información del subíndice *participación* desde la perspectiva gubernamental tienen su base jurídica en la fracción XXXVII del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) que establece los mecanismos de participación ciudadana. La fuente directa de cada instancia gubernamental debería ser hallada en la Plataforma Nacional de Transparencia. Desde la perspectiva ciudadana cada instancia gubernamental requiere operar un caso empírico.

La disponibilidad de datos, desde la perspectiva gubernamental, es permanente, pues la información ha de hallarse disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia. Desde la perspectiva ciudadana la disponibilidad debe buscarse en encuestas o entrevistas que recaben el dato empírico de cada caso. Por ende, la periodicidad de la perspectiva gubernamental también es permanente, mientras la de la perspectiva ciudadana depende de la actividad ciudadana.

Si se efectuara una comparación entre las metodologías de los MRI y la Métrica de Gobierno Abierto por ser las que hasta la fecha resultan oficiales, se llegaría al siguiente balance:

- 1) La Métrica es más crítica, incisiva y exigente porque atiende los rendimientos de manera cuantitativa y no cualitativa, mientras que los mecanismo de revisión independiente atiende los procedimientos y en lo modular de los avances procede con un criterio cualitativo relativamente cuestionable.
- 2) Vinculado con el punto anterior, la Métrica proporciona indicadores de productos que manifiestan resultados, mientras los Mecanismos inciden con indicadores de gestión al margen de los resultados de los procedimientos.
- 3) Las cuantificaciones de los Mecanismos, en función de los procesos y avances de los compromisos, se expresan en porcentajes. Ello dificulta la agregación de indicadores para la elaboración de un índice. La Métrica, en contraste, no expresa porcentajes sino un cálculo estandarizado, lo que permite la agregación para un índice general que pauta una similitud con otras evaluaciones que se realizan por reconocidos organismos internacionales.
- 4) Los Mecanismos atienden con mayor atención lo relativo a la comunicación transversal de los alcances y logros del gobierno abierto, mientras la Métrica es atingente a la administración pública y la ciencia política.
- 5) Mientras la Métrica se aplica a las respuestas de la acción gubernamental frente a la interacción ciudadana con datos duros, los Mecanismos pueden ser cuestionados por el grado de representatividad de sus participantes y su capacidad para legitimar sus conclusiones. Es decir, sus indicadores parecen no ser suficientes ni confiables ni verificables. Bastaría analizar el perfil tanto de los miembros de los Mecanismos de Revisión Independientes como de quienes, en su momento, conformaron la representación ciudadana en los denominados “núcleos de la sociedad civil” o “núcleos de organizaciones de la sociedad civil” para cuestionar si sólo diez organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil representan a la totalidad de los ciudadanos mexicanos.

Del anterior balance comparativo se siguen algunos cuestionamientos, de no poca importancia, para considerar las aportaciones de ambas evaluaciones desde el punto de vista de la calidad democratizada: de entre las fuentes de información que utilizan ambas metodologías, ¿cuáles insumos empíricos parecen ser más confiables? Desde el punto de vista de la epistemología de la metodología, ¿qué fuentes se adecuan a la objetividad científica de rigor? Y de mayor importancia: desde la posibilidad de obtener análisis que permitan profundidad, especificaciones y matices para señalar áreas de oportunidad y abordar las peculiaridades de un país, ¿cuál metodología aporta más y mejores resultados?

Algunas respuestas generales pueden perfilarse al saber que cada país perteneciente a la AGA autodetermina los métodos para definir sus compromisos y líneas de acción, así como las metodologías de evaluación. En términos específicos no hay sugerencias de parte de la Alianza y, por ende, no siempre existen similitudes entre los quehaceres de los países que la conforman. Oszlak y Kaufman (2014) constatan las omisiones de la Alianza para el Gobierno Abierto porque:

no ha creado un modelo de presentación con todos los ítems posibles, como para que los países puedan adoptarlo como marco de referencia en la elaboración de sus planes ... observamos una tendencia, en algunos países, a concentrarse más en los compromisos que en las iniciativas ... las medidas, el formato OGP de los planes de acción distingue entre dos categorías de implementación de políticas: las iniciativas ya realizadas y los compromisos asumidos (pp. 116-117).

Para el caso mexicano las metodologías aplicadas en la evaluación apuntan a la obtención de compromisos y líneas de acción. No inciden en las iniciativas y, por tanto, quedan con déficits respecto a una transición hacia la gobernanza. Por demás, las respectivas evaluaciones de los compromisos han sido modificadas y son modificables según los criterios de las distintas administraciones gubernamentales. Además, resulta lamentable que el Secretariado Técnico Tripartita no siempre ratifica los compromisos. Por otra parte, debido a eventos de otra naturaleza, a partir de 2017 la participación del Secretariado Técnico Tripartita ha sido nula o deficiente debido a la retirada de las organizaciones de la

sociedad civil que deberían conformarlo. Aunado a las eventualidades, en el caso del Secretariado Técnico Tripartita parecen existir severos déficits en cuanto a las múltiples áreas o temáticas de las osc que en él participan, respecto a los sesgos que dichas organizaciones pueden discriminar tanto para la inclusión y la exclusión de problemáticas y propósitos y de igual manera hay déficits democráticos en atención a los procedimientos o condiciones para que otras organizaciones *motu proprio* pudieran incorporarse. Es decir, establecer la agenda del gobierno abierto en México no es una tarea homologada con los otros países de la Alianza ni un quehacer completamente participativo que garantice la mejora en el desarrollo democrático.

Desde la crítica epistemológica no está por demás tener presente una lúcida advertencia de Rivera Magos y Carrico Reis (2020): “Los instrumentos de medición, por tanto, parecen diseñados para validar la hipótesis marcada por los planteamientos normativos de partida” (p. 44). Esta verdad podría ser muy útil para diseñar tanto los planes del gobierno abierto como los de la gobernanza digital a partir de los instrumentos de su medición y el modelo de su evaluación.

En lo referente a la ejecución de los indicadores de la Métrica, ésta no es fácil de aplicar porque requiere tomar muestras estadísticas de los casos de interacción desde la perspectiva ciudadana de la participación y agregar los resultados a la perspectiva de la institución respecto a la participación en cada una de las evaluaciones en cuestión. Además, la estructura esquemática actual de orden cualitativo contiene elementos que permiten la presencia de subjetividad, por ejemplo, en el rubro de acceso a la información, subrubro claridad, en las variables de identificación, organización, lenguaje ciudadano, resulta muy relativo al señalar como posibilidades de respuesta si resulta fácil o complejo.

Lo que para algunos ciudadanos puede resultar accesible a otros puede resultarles muy difícil y en consecuencia habría un hecho discriminatorio y un efecto marginador. De ahí que la formulación del indicador, más allá de la estructura esquemática cualitativa, sea deseable. Aunque ello conllevaría el riesgo de perder oportunidades o de detectar algunos aspectos dignos de evaluación y mejora.

Resulta de particular interés poner la atención en el denominado lenguaje ciudadano, porque la interoperabilidad entre gobernantes y ciudadanos debe tener un inicio práctico donde, como se ha dicho, la fusión de horizontes de significatividad se logre y, además, se alcance la apropiación de lo que inicialmente resultó ajeno.

La interoperabilidad de la gobernanza digital

Es pertinente determinar qué es la interoperabilidad, a qué necesidades responde y entre quiénes operan sus distintas modalidades.

En términos generales, por los cuales se puede aplicar al dominio gubernamental de la iniciativa privada o de la participación ciudadana organizada y no organizada, la interoperabilidad es

la capacidad de que las organizaciones interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados de manera previa y conjunta ... puesta en común de información y conocimientos a través de los procesos institucionales que apoyan, mediante el intercambio de servicios, datos o documentos entre sus respectivos sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (Comisión Europea, 2010, citada en Naser, 2021, p. 25).

Como es notorio, la interoperabilidad opera en favor de la ciudadanía, las empresas y las organizaciones para intercambiar datos (sean documentos, registros o simple información) y elevar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios. En la esfera pública la interoperabilidad es necesaria como un instrumento de gobierno que auxilia a responder a necesidades y demandas ciudadanas. En este sentido, la mayor necesidad de la interoperabilidad estriba en auxiliar a conservar la gobernabilidad.

Una caracterización de la interoperabilidad desde la perspectiva del gobierno abierto para garantizar la mejora continua y la gobernabilidad se debe a Criado (2021a): “La interoperabilidad entendida como capacidad de intercambiar datos e información mediante el uso de TIC constituye la colaboración entre organizaciones y personas dentro del

sector público y es un elemento clave de la colaboración en GA [gobierno abierto]” (p. 46).

La interoperabilidad no sólo satisface la necesidad de una permanente gobernabilidad, también la responsabilidad de una mejora continua a través del intercambio de información para generar acuerdos y consensos. Una adecuada administración pública se enfrenta al problema descrito por Ramió (2021):

las Administraciones Públicas suelen estar organizadas de manera muy fragmentada y con lógicas feudales de gestión del conocimiento (gestión y análisis de la información) ... las Administraciones Públicas deben ir abandonando su lógica de trabajo exclusivamente canalizada por la departamentalización y la especialización (p. 72).

Por lo tanto, para la gobernabilidad y el gobierno abierto, como condiciones de la gobernanza, la interoperabilidad es necesaria. Dicha interoperabilidad es denominada por Naser (2021) como “interoperabilidad organizacional” (p. 63). Es decir, en el ámbito público, la interoperabilidad entre las instancias de gobierno; después, entre éstas, la ciudadanía y organizaciones del sector privado que reciben servicios públicos. También, en su caso, para con los ciudadanos y corporaciones privadas que otorgan servicios públicos debido a las concesiones gubernamentales o al funcionar como organizaciones independientes y descentralizadas.

La interoperabilidad entre instituciones cumple además con principios sociales como la solidaridad y subsidiariedad. El intercambio de datos e información asiste a quienes operan en la indefensión o incapacidad informativa y al establecerse en red, entonces el intercambio mismo permite actuaciones conjuntas y procesos interconectados entre instancias públicas y privadas y *ad intra* de esas esferas.

Si bien, Naser (2021, p. 58) concibe la estrategia de interoperabilidad en los dominios normativo, de proceso, semántico y tecnológico, debe hacerse hincapié en la dimensión semántica. En primer lugar, resulta evidente que los datos y la información compartida debe comprenderse por todos los actores involucrados en el mismo sentido. Es decir, el significado de lo que se busca, otorga, comparte y redirecciona debe

ser el mismo. La interoperabilidad es deseable en formatos únicos que eviten errores o equivocaciones. Por ejemplo, es común en los trámites de seguridad social la confusión que existe entre las significaciones de obtener el retiro, la jubilación, la pensión, la indemnización, el reembolso, máxime cuando todo está bajo un ecosistema gubernamental semántico del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). En los trámites donde el Estado debe ejercer el gobierno de la justicia comunitativa también es común confundir los significados de las querellas, las demandas, las denuncias, las acusaciones, las imputaciones y otras del mismo estilo, como delito, crimen o falta administrativa o cívica.

La interoperabilidad requiere de asegurar unidad o univocidad semántica que evite ambigüedades en los datos intercambiados y, sobre todo, en los siguientes procesos que se generan a partir de los datos iniciales. Este requisito es indispensable en el manejo digital de la interoperabilidad para lograr la gobernanza digital. Así entonces, se requiere garantizar que todos los actores involucrados en un mismo proceso posean la misma significación y sentido de la información que comparten y transmiten. Vale insistir en la necesidad de la fusión de horizontes de significatividad que puede proveer la hermenéutica en dicha tarea.

No sólo la semántica es requerida y proporcionada por la interoperabilidad semántica, sino también la sintáctica. En particular cuando la información será digitalizada, entonces los formatos y las estructuras de las entradas y salidas de información de los sistemas automatizados requieren una terminología, conceptualización, aplicaciones y estructuras sin lugar a equívocos. No puede afirmarse que los vocabularios y diseños del intercambio de datos deba ser único y exacto porque el lenguaje ciudadano la mayoría de las veces es metafórico, analógico y está cargado de sensaciones. Pero puede afirmarse que la interoperabilidad semántica y sintáctica, si bien no es exacta, ha de ser rigurosa. Es decir, si bien la comunicación no puede ceñirse si y sólo si a un solo tipo de signo, sí es posible identificar un abanico o malla semántica de símbolos que lleven al mismo sentido.

En la comunicación entre gobernantes y ciudadanos la significación de los términos utilizados no tiene los mismos alcances, mucho menos en referencia a las posibles conjeturas que se siguen al establecer

inferencias. Sin embargo, la producción de sentido debe comprenderse de la misma manera, como lo señala la hermenéutica. Por ejemplo, ciudadanos y funcionarios del gobierno comprenden qué quiere decirse cuando éstos últimos emiten enunciados como “nosotros asumiremos la responsabilidad”, “estamos obligados a transparentar la acción gubernamental”, “se realizará la rendición de cuentas”; no obstante, asumir la responsabilidad no tiene la misma expectativa reparatoria en la ciudadanía que desde la realidad de los recursos y atribuciones o facultades legales de un gobierno; transparentar no implica recibir la información con la claridad y lucidez que posee un experto comparadas con el nivel de inteligibilidad y explicabilidad que requiere un ciudadano común; rendir cuentas simboliza algo muy distinto para los funcionarios del Poder Ejecutivo que buscan la aprobación de la cuenta pública por el Poder Legislativo o por las auditorías externas o superiores, que aquello que espera el ciudadano contribuyente cuando tiene el anhelo de que sus tributos fiscales se vean reflejados en bienes y servicios otorgados por la gestión pública.

Criado (2021) enfatiza este aspecto en un sentido democratizador cuando considera que el lenguaje claro o la comprensibilidad son necesarios tanto como “que la información sea entendible por cualquier ciudadano, independientemente de su nivel socioeducativo” (p. 43). Marmolejo-Ramos *et al.* (2022) advierten: “Si las y los ciudadanos no entienden lo que proponen sus gobiernos con reglas de una nueva legislación, entonces la participación democrática podría no ser del todo justa o justificada” (p. 4). Tan sencillo como no aceptar ni participar en aquello que no se entiende.

Un ejemplo real elegido por estos autores lo ilustran con la información aportada por Correa *et al.*: en 2016 un porcentaje de 62.57 de los votantes se abstuvo y menos de 20 % rechazó el acuerdo propuesto por el gobierno de Colombia para llegar a un acuerdo de paz con los guerrilleros y terminar con cincuenta y dos años de conflicto armado. El fracaso de tal plebiscito se debió a la dificultad de comprensión del texto del acuerdo de paz, pues “no fue escrito para audiencias más amplias y menos educadas” (Correa *et al.*, 2018, p. 67).

Si bien los formatos de intercomunicación son importantes para los procedimientos sintácticos de una interoperabilidad entre los actores

de la gobernanza —y cuanto más si la gobernanza es digital, pues necesitará los formatos digitales con la exactitud y rigor propios del lenguaje de programación—, los formatos no constituyen todo el quehacer de la interoperabilidad semántica. De ahí que las aportaciones hermenéuticas resulten imprescindibles para lograr una EDN “desde abajo” o una gobernanza digital democratizante.

De lo anterior también se infiere que los formatos sintácticos de la interoperabilidad digital deban tener capacidad de tránsitos codificados. Es decir, los datos abiertos al ciudadano común deberán estar en formatos amigables e inteligibles para los intereses ciudadanos. En un nivel más específico, para alcanzar la colaboración o participación ciudadana en proyectos consensuados y pactados dentro del marco de la gobernanza, los datos deberán estar codificados de manera que pueda obtenerse información elaborada con inferencias concluyentes para los proyectos.

Por ejemplo, los datos de tiempo y lugar de ubicación vertidos hacia las autoridades para el registro de la movilidad de los ciudadanos durante el covid-19 deberán estar codificados para protección de la privacidad de los informantes donantes, pero no lo suficientemente codificados en su manejo ulterior que resulten ininteligibles para un ciudadano común que desee saber cuáles son las zonas (centros comerciales, terminales de autobuses o trenes, aeropuertos, centros culturales o de esparcimiento) de mayor y menor riesgo de contagio. Sin embargo, deberán transitar en una codificación y agregación de cadena de bloques (*blockchain*) lo suficientemente codificada para permitir inferencias y datos de salida de un programa o algoritmo que permita a las autoridades sanitarias y a la participación ciudadana activa atender zonas que requieran mayor prioridad.

Un ejemplo análogo al anterior debe aplicarse a los programas de prevención situacional del delito: el ciudadano común debería tener acceso a la información de los delitos más recurrentes según lugares y horarios, sin acceso a los datos personales de las víctimas involucradas y, a su vez, la colaboración policial y ciudadana debería tener codificaciones que les permitan trazar programas y planes de previsión geolocalizada sin detrimento de la valoración de zonas habitacionales, comerciales o de fuentes laborales. Éstos y otros ejemplos dan testimonio

de que el mejor legado del gobierno abierto no sólo son los datos, sino la transición hacia una gobernanza digitalizada por código (Paschoal y Wegrich, 2019; Schou y Hjelhot, 2018; Valenzuela-Fernández *et al.*, 2020; Williamson y Piattoeva, 2018; Zhu y Peters, 2018) donde la colaboración y la cooperación es útil y a la vez la información está a salvo de posibles usos perniciosos.

No obstante, es imprescindible aportar una puntual evaluación y descripción del estado del arte que México ha tenido respecto a sus compromisos con la responsabilidad del gobierno abierto.

México y sus compromisos con el gobierno abierto

Para entender el desarrollo de México con sus propios compromisos con su concepción del Gobierno Abierto, primero debe darse una sintética descripción de cómo operan los compromisos gubernamentales con la Alianza para el Gobierno Abierto. El compromiso internacional de México con la Alianza para el Gobierno Abierto está radicado en el gobierno; ello implica un sesgo gubernamental en la medida que no se encuentra principalmente radicado en la sociedad civil organizada.

El mecanismo generalizado de operación consiste en establecer compromisos, los cuales pueden surgir, o no, a partir de consultas ciudadanas; éstas, por lo general, han sido convocadas exclusivamente por instancias del gobierno. Amén de las áreas de oportunidad que lo anterior implica (como, por ejemplo, que los compromisos con la Alianza Internacional fueran normativamente radicados en una institución u organización independiente de gobierno o descentralizada, y que la detección de necesidades ocurriera a partir convocatorias no gubernamentales como de origen ciudadano organizado o espontáneo), se concibió un Secretariado Técnico Tripartita³ que definió los compromisos

³ El Secretariado Técnico Tripartita está integrado por el gobierno federal (representado por la Secretaría de la Función Pública), el órgano garante de la ley y de los compromisos internacionales (asignado al INAI) y la ciudadanía (representada por el denominado Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil, NOSC). También debe señalarse como área de oportunidad que en el NOSC faltan procedimientos para incorporar a organizaciones de la sociedad civil no influyentes y ciudadanos no organizados.

a medida que elaboraba el denominado Plan de Acción de Gobierno Abierto, es decir, un plan de trabajo. Posterior a la elaboración y correspondiente ejecución del plan de trabajo, para la evaluación del mismo existe un Mecanismo de Revisión Independiente.

La experiencia mexicana reporta el compromiso de cuatro Planes de Acción de Gobierno Abierto. El primero se postuló para el periodo de 2011 a 2013; el segundo de 2013 a 2015; el tercer Plan de Acción abarcó del 2016 al 2018 y el último (hasta el momento de la redacción de este texto) comprendió el plazo de 2019 a 2021. También hubo un llamado Plan de Acción Ampliado, el cual fue complementario al correspondiente de 2011 a 2013.

Las evaluaciones de los planes de acción corresponden, como ya se dijo, al Mecanismo de Revisión Independiente. Otra práctica de evaluación, a partir de 2021, corresponde a la *Métrica de Gobierno Abierto 2021* (Cejudo, 2021a).

En paralelo a los resultados de las métricas atingentes a los distintos planes de acción de gobierno abierto, cuyos resultados se presentan en la tabla 13, es importante destacar un fenómeno de índole política con grandes consecuencias sociales: la ruptura de las organizaciones de la sociedad civil con el Secretariado Técnico Tripartita y, por lo tanto, la salida de las organizaciones de todos los procesos de colaboración durante 2017.

Tabla 13.

**Resultados de compromisos de planes de acción de gobierno abierto,
México 2011-2023**

Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA)	Compromisos completados	Compromisos en proceso	Compromisos no iniciados
PAGA núm. 1 2011 a 2013	20/37	14/37	3/37
PAGA núm. 2 2013 a 2015	24/26	2/26	0/26
PAGA núm. 3 2016 al 2018	0/11	10/11	1/11
PAGA núm. 4 2019 al 2021-22	6/13	7/13	0/13
PAGA núm. 5*			

* A la fecha, septiembre de 2024, ni la Secretaría de la Función Pública ni el INAI han hecho público el que debería ser el Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto a partir de 2022. Sólo el INAI emitió el comunicado INAI/247/22 de fecha 17 de agosto 2022 donde afirma que para dicho plan contempla integrar un compromiso más ambicioso de Estado abierto donde se incluyan los tres niveles de gobierno, los tres poderes del Estado y la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia con base en OGP (2013, 2023) y Nava (2013).

La negativa de las OSC a seguir colaborando con el Secretariado Técnico Tripartita tuvo su origen en el descubrimiento llevado a cabo por las organizaciones no gubernamentales Socialtic y Red3 (descubrimiento que se hizo público a través de un informe técnico elaborado por Citizen Lab) publicado en *The New York Times* el 11 de febrero de 2017. El informe dio pruebas del espionaje hecho por el gobierno federal de México a ciudadanos defensores de los derechos humanos. El espionaje consistió en una vigilancia digital ilegal a algunos miembros de OSC que colaboraban en los Planes de Acción de México frente a la Alianza Internacional, en específico con el Plan de Acción número tres del periodo 2016 a 2018. Los ciudadanos que fueron vigilados ile-

galmente se destacaban por sus actividades en defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión.

Las osc que conformaban el nosc dentro del Secretariado Técnico Tripartita de México para la Alianza Internacional, después de varios diálogos infructuosos con las otras dos partes del Secretariado Técnico (la Secretaría de la Función Pública y los comisionados del INAI) concluyeron que:

esta vigilancia resulta ilegal, como sistema de control y sin que medie una orden judicial, deja en estado de indefensión a los ciudadanos y vulnera su privacidad ... además de ser una práctica asociada a estados totalitarios contraria a la apertura gubernamental que se promueve a través de los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto (Instituto Mexicano para la Competitividad. Centro de Investigación en Política Pública, 2017).

Aunado a lo anterior las osc manifestaron que otras instancias del gobierno federal procuraron “disminuir el alcance o modificar sustancialmente, de manera unilateral, los compromisos y líneas de acción tal y como fueron acordados en las mesas de trabajo del ... Tercer Plan de Acción” (Instituto Mexicano para la Competitividad. Centro de Investigación en Política Pública, 2017). Por lo tanto, después de varios intentos de conciliación, el 23 de mayo de 2017 decidieron de manera unánime tomar dos acciones: en primer lugar, suspender de manera definitiva su participación en el Secretariado Técnico Tripartita, debido a la ausencia de condiciones de cocreación y diálogo con el gobierno federal para continuar dentro del proceso del Tercer Plan de Acción. En segundo lugar, promover un expediente ante el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto, fundamentado en la Política de Respuesta (*Response Policy*) que adopta la Alianza Internacional.

A pesar de las acciones legales de las organizaciones que conformaron el nosc (como, por ejemplo, las denuncias ante la Fiscalía General de la República), con el cambio de la administración federal, bajo la figura de un nuevo Comité Coordinador, los que fueran miembros del Secretariado Técnico Tripartita volvieron a trabajar en el Plan de Acción 2019-2021.

A pesar de los esfuerzos de reconstrucción del gobierno de México para seguir con el gobierno abierto de 2019 a 2021, como se señaló en la nota de la tabla 13, la elaboración del Quinto Plan de Acción que correspondería desde el año 2023 en adelante no vio su consolidación.

La omisión resulta del déficit gubernamental que no terminó de asignar en tiempo y forma a los comisionados que deben integrar el INAI. Si bien el Senado de la República designó el primero de marzo de 2023 a dos comisionados para sustituir a los que terminaban su periodo de ley, el veto presidencial a esta acción llevó a consecuentes amparos, suspensiones, recursos y una larga serie de alegatos que no concluirían hasta cumplir la mayoría que en el Senado de la República requieren dichos nombramientos y que durante 2023 no se alcanzó en ninguna de las propuestas.

Sin duda, la naturaleza y envergadura de los conflictos en el Secretariado Técnico Tripartita y en el seno mismo del INAI muestran la importancia de los datos abiertos, los compromisos y planes de acción del gobierno abierto. La delicadeza del tema, las particularidades del destino del Secretariado Tripartita y las consecuencias en términos de legitimación, de anticorrupción, de construcción del Estado y participación ciudadana en la coconstrucción del Estado muestran la importancia de conocer, ampliar, precisar y difundir las ideas sobre el gobierno abierto y la gobernanza.

Capítulo 4. La interoperabilidad: retos, modelos, etapas y corresponsabilidades

Los retos de la interoperabilidad

Si los intereses de la gobernanza digital se dirigen a la versión de la interoperabilidad, entonces, entre los primeros desafíos se encuentran los costos de la infraestructura electrónica y los servicios de ésta en lo que corresponde al sector gubernamental. Para todos los demás sectores se presenta el reto de adquirir las habilidades digitales, tanto para hacer uso eficiente y eficaz de la infraestructura electrónica y sus redes, como para evaluar y filtrar contenidos del orden de las noticias falsas, las cámaras eco, los efectos burbuja, la polarización y, en general, las situaciones impropias que se presentan en las redes sociales.

Por ende, los retos de la interoperabilidad presentan dos frentes: la construcción de la estructura y procedimientos de la interoperabilidad para la gobernanza en términos de recursos materiales y una esquematización o planeación exitosa y, por otra parte, la apropiación de las tecnologías digitales en términos de empoderamiento y de valor tanto para la ciudadanía, los funcionarios gubernamentales y las instancias del sector privado.

Un desafío significativo para la interoperabilidad de la gobernanza digital consiste en la perspectiva que adopte la integración de los servicios gubernamentales para el ciudadano. Es, decir, existe un abanico muy grande de opciones —y muy distintas entre sí—, cuando los servicios, acuerdos o proyectos a ejecutar proceden desde una visión centralizada o distribuida, desde un posicionamiento por dominios excluyentes o por dominios híbridos. Una política pública, un trámite

gubernamental o un servicio público tienen distintos carices si proceden desde la facultad del Estado o de una sola institución gubernamental sin nexos con las demás. De igual manera, los carices serán muy distintos si involucran al sector privado y la ciudadanía por partes iguales o no los involucran o no lo hacen en proporciones equitativas. Piénsese, por ejemplo, en la política pública que regula a la seguridad privada. La administración pública federal podría intervenir con la Secretaría de Gobernación y de la Defensa, o sólo con una de ambas o con otras más. Las condiciones federales pueden tener inconsistencias o diferencias con las condiciones estatales y municipales. El sector privado que presta o recibe el servicio de seguridad privada tendrá sus propios intereses y la ciudadanía, a su vez, su propia opinión respecto a los alcances y limitaciones con que puede facultarse a las compañías y los elementos que prestan servicios en este ramo. Por señalar una circunstancia deficitaria que sería muy útil subsanar en México, puede decirse que no existe una coordinación de cooperación entre los cuerpos policiales, militares y de protección civil con las corporaciones de seguridad privada. Por supuesto que existen convenios y subcontrataciones (como en el caso de algunos aeropuertos que son zonas federales y tienen presencia de personal gubernamental y también de corporaciones privadas), pero en términos no contractuales no hay comunicación ni coordinación entre los diversos quehaceres de este dominio. Sería ingenuo creer que hay una gobernanza integral y holística en este dominio cuando un sinnúmero de pruebas muestra que ni siquiera existe una real coordinación entre agencias gubernamentales. Luego, el modelo o tipo de interoperabilidad es importante para expandir o limitar las capacidades de los actores involucrados y, por ende, de las posibilidades de la gobernanza.

Entre los retos que corresponden a la construcción de la infraestructura y el diseño de los procedimientos se encuentran los desafíos a la seguridad. Obtener, almacenar, administrar, reestructurar y compartir datos sensibles sobre temas de salud (piénsese, por ejemplo, en los datos de pacientes en pruebas experimentales de nuevos medicamentos), de seguridad (por ejemplo, en los datos sensibles de las cantidades tributarias fiscalmente que representan rangos de ingresos), de educación y empleo (por ejemplo, de niveles de capacitación para competir en

puestos de trabajo) implica la consolidación de tecnologías seguras y del funcionamiento de algoritmos adecuados para proporcionar y obtener la información deseada justo en el punto que no sea ni excesiva ni insuficiente. Aunada a la seguridad debe posibilitarse el sistema de alarmas y los cambios en tiempo real, es decir, que el ciudadano común pueda detectar modificaciones a sus registros no autorizadas o, inclusive, que pueda ejercer el derecho de cambiar la codificación de sus datos o hasta retirar su información personal o simplemente, diseminar su propia huella digital.

La estructura de la infraestructura digital y la función de los diseños digitales de la interoperabilidad deben superar los siguientes retos: descoordinación, desconexión, desaprovechamiento de datos e instrumentos tecnológicos, falta de personal con experiencia simultánea en tecnologías y gobernanza, centralización de datos en una instancia del gobierno o la monopolización de sus fuentes por parte de las grandes corporaciones digitales, la dependencia tecnológica de usuarios con bajo desarrollo autónomo.

Muchos retos se encuentran debajo de los señalamientos de la monopolización de datos por las grandes corporaciones digitales, así como de la dependencia tecnológica. La interoperabilidad de la gobernanza digital empieza por atender la brecha digital que padecen los ciudadanos desfavorecidos o con discapacidad. Implica entonces tecnologías de *hardware* y *software* de fuentes abiertas, pero con protección personal. Es decir, se requiere un equilibrio entre los derechos fundamentales y las exigencias del bien común, entre el acceso interoperable de los datos y la dimensión de privacidad de éstos, entre la inclusión social a la esfera digital y el respeto a las decisiones disruptivas o vanguardistas que disienten de las tendencias generales y siguen ubicadas dentro de los marcos democráticos. Se requiere comprender que la soberanía digital de naciones, corporativos e individuos no son derechos absolutos por encima de los derechos humanos que promueven la sustentabilidad y la capacidad de sobreponerse a las brechas de toda índole y no sólo a la consabida brecha digital.

Entre los retos, en consecuencia, está la superación de las distintas brechas. Vencer la brecha del alfabetismo digital y de la ausencia

de tecnopolítica es la condición inicial para salvar la brecha informativa. Debe considerarse que la evolución tecnológica es vertiginosa y los conocimientos informáticos de un ciudadano común pueden quedar obsoletos en menos de media década. Por ende, los desarrollos tecnológicos deben incluir la simplificación continua en la interfaz del usuario. Entre las instancias de la interoperabilidad deseable en la gobernanza digital, no todos los actores poseen la misma alfabetización y, por ende, no existen accesos iguales en cantidad y calidad a la información y al conocimiento para diseñar, ejecutar y dirimir sobre el valor de las políticas públicas y programas de acción. La administración pública no ha de impedir el acceso a las personas con conocimientos o habilidades limitadas en la esfera informática. La brecha digital no sólo obedece al analfabetismo digital, sino también a la tradición que confunde gobernabilidad con monopolio del poder gubernamental, al grado que deben de encontrarse soluciones para los casos donde es imposible la interacción con algunos organismos públicos si no es por medios digitales.

En contraste, en la otra cara de la moneda, muchos sectores del gobierno padecen atrasos tecnológicos (ésta es la brecha digital como normalmente es conocida), pero ello repercute en la actitud de hacer las cosas siempre del mismo modo anterior a la digitalización de la actual era, es decir, al funcionario público le resulta ajeno o complejo generar un dato digitalizado, sobre todo, cuando no posee interés en compartir la información y se enfrenta a resistencias provenientes de la falta de capacidad organizacional para interoperar la información (Valenzuela y Gil-García, 2016, p. 4). Al funcionario público le puede parecer improcedente trabajar (desde la detección, clasificación, almacenaje y otorgamiento) con información que generará conocimiento en las audiencias públicas más allá del límite de las atribuciones designadas, es decir, le es ajena la difusión de información que no está obligada por la ley (INAI, 2017, p. 38).

Una brecha presupuestal también está presente entre las instancias gubernamentales que se conforman como objetos obligados a la interoperabilidad dentro de la esfera estatal. No todas las instituciones gubernamentales cuentan con presupuestos financieros equivalentes para cubrir los rubros de interoperabilidad y digitalización. El caso

mexicano podría resultar ilustrativo: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) posee una financiación que le permite una infraestructura digital muy superior a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y estas dos entidades, a su vez, se encuentran en superioridad financiera ante organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales o colectivos que también son actores en el sistema de gobernanza.

La fragmentación jurídica constituye otra brecha de interoperabilidad. Si bien es cuestionable el acceso a información sensible en los dominios de seguridad nacional y ciudadana, o los de la esfera financiera, comercial y fiscal, los acuerdos de reserva o secrecía dan pauta a una brecha administrativa donde los distintos actores de la gobernanza caen en asimetrías profundas. Los datos económicos muy regularmente se encuentran desfasados de las informaciones sociales. De igual manera los datos oficiales se encuentran desfasados de las informaciones que entre sí deberían tener las distintas dependencias y las que tienen otras instancias de la sociedad civil. Póngase por caso, en el dominio de la seguridad, la cifra negra delictiva; en el dominio de la economía, la evasión fiscal y el blanqueo de capital; en el dominio de la salud, la cifra negra de afecciones y fallecimientos no registrados durante el covid-19; en el dominio educativo, la cifra de graduados con procesos de corrupción, falsificación o plagio. Por parte de los agentes gubernamentales, la fragmentación jurídica también deviene en un déficit jurídico, es decir, aunque existan normativas que obligan a la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y el otorgamiento de datos estructurados de manera inteligible o adecuados a los propósitos de las solicitudes ciudadanas, no existen instancias jurídicas que coaccionen a la exigencia.

Una dificultad común se halla en la brecha programática. Colino (2021, p. 15) la describe señalando las diferencias de enfoque con que se diseñan y ejecutan en algunas políticas públicas que se ubican en el desarrollo regional, energético o en políticas sobre uso de agua o programas de desarrollo sobre la juventud. Éstos y otros dominios se encuentran envueltos en perspectivas y trayectorias programáticas de tipo vertical al tiempo que atienden problemas transversales que no de-

ben abordarse unilateralmente porque requieren actuaciones multisectoriales en diversos niveles y de distintas esferas de gobiernos y civiles. De manera que los programas de acción pública provocan duplicidades parcialmente innecesarias, dispersión y segmentación que impactan la coordinación y la colaboración.

Dificultades propias de la brecha programática se encuentran en las siguientes variables: la tolerancia al riesgo; no todos los actores poseen la misma tolerancia ante la imprecisión de la interoperabilidad y sus planes de interacción. La generalidad de las guías metodológicas; las metodologías no se centran en categorías de casos o ejemplos prácticos, pues abordan esquemas y fórmulas que deben ser climatizadas o aplicadas. Las fuentes iniciales de información; los datos iniciales proceden de entrevistas o datos que señalan qué hacer, pero no indican cómo hacerlo. Es decir, no aportan orientaciones para definir la duración de las diversas interacciones ni para realizar diseños con matrices de árboles de problemas, motivaciones ciudadanas y recursos reales. Efectividad del llamado a la participación; los programas suponen que las necesidades ciudadanas representan motivos suficientes para el conocimiento e incentivación de los ciudadanos a participar y contagiar a otros a involucrarse. Sin embargo, los espacios y modalidades de participación ciudadana son limitados y dispersos o, en el peor de los casos, resultan clientelares. De manera que la participación ciudadana queda reducida a una especie de apoyo mutuo comunitario en procesos de gestoría (INAI, 2017, p. 38).

Los impactos negativos anteriores, en consecuencia, también fragmentan la responsabilidad. Las asimetrías en el liderazgo, experiencia, capacidades e intereses estimulantes generan conflictos de cooperación. Los distintos líderes y visiones partidistas pueden dejar en segundo término las necesidades ciudadanas y priorizar sus protagonismos o cotos de poder. Esto es más notable cuando las barreras políticas entre ciudadanos y funcionarios impiden los acercamientos y el diálogo. Ello provoca la confusión entre los diversos actores de la gobernanza: puede emerger la incómoda sensación de trabajar para el proyecto político de posicionamiento de un partido a través de un proyecto ciudadano en vez de percibir el esfuerzo de labores para el

bien común; puede erosionarse la identidad social en el ambiente de una dinámica tóxica, contagiosa y contaminada por la tergiversación de objetivos del interés general.

Las razones, estímulos y emociones para colaborar se verán afectadas por problemas organizativos que involucran intereses no compartidos. La tradicional diferencia entre la administración ocurrente en el sector privado y la administración pública patentiza diferencias de cultura del trabajo que entorpecen la colaboración. El sector privado constantemente percibe que trabaja con recursos propios ganados con esfuerzo, mientras el sector público se atiene a los presupuestos autorizados. La administración privada soporta la incertidumbre del riesgo, mientras que la pública no tiene esa dificultad o no la enfrenta. Los sectores privados, en constante competencia, valoran la innovación, mientras que los sectores públicos incorporan la innovación como una obligación de mejora de la calidad. De hecho, puede conjeturarse que la gobernanza se adoptó como cultura organizacional primero en ciertos sectores privados con actitudes democratizadoras y tardíamente se trasladó al sector gubernamental. La diferencia de valores implica diferencias en los modos y contenidos de la comunicación y, por ende, en la manera en que se conciben las jerarquías. La interoperabilidad no puede ignorar las jerarquías de sus distintos actores, pero la jerarquía es un reto por superar en la transmisión —de fondo y, sobre todo, de forma— de la información y los datos. Compartir información implica una cierta negociación: pedirla en un formato, emitirla en otro; solicitarla en un plazo, recibirla a destiempo; retener lo oportuno y complementario, aunque no haya sido pedido pero que está esencialmente vinculado a la información solicitada, equivalente a comportarse egoístamente o cumplir sólo con el mínimo, y un largo etcétera, donde el protagonismo, el influentismo y el corporativismo pueden hacerse presentes.

Un caso común de egoísmo protagonista se halla en la centralización de la información en los portales electrónicos de las instancias gubernamentales de mayor escala. Esas páginas poseen tantas unidades de información que difícilmente se puede conseguir el derrotero que llevará al usuario común al dato que requiere. La administración pública cae en el error de mostrar un sinnúmero de aspectos en una misma expresión de

portal, en particular cuando hay muchos servicios públicos históricamente están relacionados, derivados o con gran cantidad de intersecciones.

Lo anterior es agravado por la asimetría entre recursos humanos capacitados y la infraestructura física disponible o la asimetría en sentido contrario, es decir, la diferencia entre la infraestructura digital disponible y la falta de recursos humanos capacitados representa uno de los principales problemas de transición hacia la cultura de la administración pública de datos. En ocasiones las personas que están involucradas en acciones de gobernanza poseen mucha experiencia política y no tienen a su alcance herramientas digitales. Otras veces ocurre lo contrario: instancias o instituciones poseen equipamientos tecnológicos extraordinarios y los actores que deberían usarlos no están alfabetizados digitalmente para obtener el máximo valor de los recursos disponibles.

El uso de la interoperabilidad en la gobernanza digital debe asegurar la viabilidad de estrategias y tácticas para diseñar y evaluar políticas públicas. Es decir, no es un mero instrumento de obtención de información, sino que apunta a una gobernanza real más allá de abolir la propiedad exclusiva de los datos en manos de los gobiernos. La interoperabilidad de los datos, como la gobernanza misma, no puede quedar limitada a las arbitrarias reservas de confidencialidad o secrecía que algunos regímenes aplican a la información comprometedora. Tampoco puede ser cooptada por el solo objetivo de la construcción de políticas públicas, puesto que la reutilización de datos es valiosa para muchos proyectos del sector privado y social que además de encontrarse dentro de los marcos legales incrementan muchos aspectos de los bienes comunes. Del mismo modo, la interoperabilidad de datos en la gobernanza digital no puede quedar limitada a la mera evaluación de los ejercicios de transparencia gubernamentales o la gestión multilateral de la rendición de cuentas. En otras palabras, nadie negará que evaluar las acciones del gobierno y las de los actores de la gobernanza es algo importante, pero la condición de posibilidad para ello es que existan previamente dichas acciones sobre las cuales se ejercerá la evaluación. De nada o de muy poco serviría un modelo de evaluación si anticipadamente no hay las condiciones para generar lo que debe evaluarse en los actos de gobernanza.

En el sentido anterior, debe considerarse que los retos de la indolencia, incertidumbre o cómodo y enquistado costumbrismo —que en ocasiones se apodera de la administración pública y la hacen devendir en cotidiana burocracia—, han de ser superados por tres tipos de incentivos.

En primer lugar, la calidad gubernamental que es lograda cuando hay consistencia entre las decisiones que se adoptan y las acciones que se implementan. Para conseguir dicha consistencia es necesario que los funcionarios públicos escuchen a la ciudadanía con el propósito de identificar las problemáticas que ésta le expone. Los funcionarios también deben colaborar con los propósitos ciudadanos más allá de los planes de desarrollo, es decir, construyendo planes de colaboración innovadora, mutua y compartida por los cuales logren objetivos comunes. La consistencia entre las acciones gubernamentales y las decisiones adoptadas, cuando éstas provienen de la colaboración innovadora con ciudadanía, democratiza los procesos y actos de gobernabilidad.

En segundo lugar, la gobernanza potencia la capacidad de respuesta gubernamental (*responsiveness*). Cuando la gobernanza —sobre todo, la gobernanza digitalizada—, pone al alcance de los funcionarios públicos el conocimiento de buenas prácticas replicables junto con las herramientas para realizar las acciones, entonces la capacidad de respuesta del gobierno no percibe como ajena las propuestas y sugerencias ciudadanas. Es decir, así como se ha concebido la rendición de cuentas en las modalidades horizontal, diagonal y horizontalizadora, también cabe pretender la coordinación y colaboración horizontal y diagonal de acciones innovadoras y no exclusivas de las habituales atribuciones jurídicas asignadas a los funcionarios. Con diseños y acciones innovadoras se pueden “destrabar acciones clave” (INAI, 2017, p. 39), resistencias y obstáculos que la tradicional burocracia perpetua e inclusive, sin percatarse que en muchas ocasiones reproduce y padece, debido a un apego al pasado. Los procesos de innovación que involucran actores externos e interacciones permanentemente correctivas son útiles para incentivar a la mejora continua en las tareas de los funcionarios.

El tercer incentivo se aboca a proyectar la visibilidad y valoración de las tareas gubernamentales. Aspectos necesarios para sumar una per-

cepción de estabilidad a la gobernabilidad. No puede negarse que el conjunto de funcionarios públicos posee varias escalas: desde la cúspide donde se encuentran los políticos de carrera hasta las bases donde los empleados del gobierno están más interesados por cumplir y conservar sus trabajos en vez de buscar constantemente avances en una carrera política. Sin embargo, adquirir visibilidad y valoración es importante en todos los niveles y para todas las personas. En la contemporánea era digital, la gobernanza digitalizada tiene la oportunidad de desbordar sobre las redes sociales los méritos de los gobernantes. Si bien se ha recordado que un peligro de la gobernanza consiste en que los agentes del gobierno sean desplazados por los actores de los sectores privados empresariales e industriales, también ha de tomarse en cuenta que adoptar la gobernanza implica la oportunidad de posesionarse con liderazgo en el ecosistema de la esfera pública; no sólo de cara a la ciudadanía y el sector privado, sino también frente a otras instancias gubernamentales que abarcan desde los niveles municipales hasta los globales. Pero la visibilidad no debe ser producto de una mera mercadotecnia política que gestó la valoración desde las estrategias de la propaganda. La visibilidad y valoración se generan desde las experiencias reales de una gobernanza que transita frente a la observación de todas las escalas y en la práctica se muestra en un escaparate global, aunque pudiera pertenecer a escenarios locales, como sucede con los paradigmáticos ejemplos de los presupuestos participativos de Porto Alegre y Belo Horizonte del Brasil.

Modelos de interoperabilidad

Un modelo de interoperabilidad es el centralizado. En la centralización todos los datos se registran, conservan y administran una sola instancia. Si bien pueden existir hackeos, filtraciones, robo y venta de datos, las copias de los registros implican riesgos de inconsistencias, desactualización y manipulación. La instancia centralizadora, por lo general, no tiene facultad para actualizar los registros y depende de las instituciones de donde proceden los datos. Por supuesto que el modelo centralizado no fomenta la interoperabilidad entre las distintas fuentes de datos o ins-

tancias de los diversos dominios. Es por ello que, al ciudadano común, al menos en México, le parece duplicativo tener una clave de registro nacional de población (la clave única del registro nacional de población, conocida como CURP) y un registro como elector; sobre todo cuando el primero no es útil porque la usanza adopta como universal (a excepción del tránsito hacia el extranjero) al último. En pocas palabras y con muchos ejemplos, se puede decir que el modelo de interoperabilidad centralizado no corresponde a la interoperabilidad, sino, precisamente a un acopio centralizado de información que requiere salir del registro de acopio para tener valor.

Un modelo más operativo que el anterior es el bilateral. Al carecer de una instancia centralizadora, cada institución se ve necesitada de establecer vínculos con otras de su interés o necesidad para intercambiar registros, datos, archivos y expedientes. Por supuesto que no todos los elementos de la red establecen nodos directos o indirectos. Si bien es un modelo de interoperabilidad, por lo general está limitado al interés común de algunos dominios.

El modelo federado posee una instancia hacia la cual cada uno de los actores que participan en la interoperabilidad suministra la información. Se distingue del modelo centralizado porque la instancia federada puede actualizar la información desde un actor a otro y registra todas las actividades presentes en el sistema. Puede operar con una cadena de bloques (*blockchain*) en tiempo real y con acceso universal o con un registro para satisfacer las obligaciones de informes a las que se encuentra como objeto obligado. La primera opción es más deseable, aunque necesita de la aprobación y la capacitación para los procesos digitales.

Un caso del modelo federado operado con cadena de bloques es promovido desde 2018 por la Comisión Europea y el Partenariado Europeo de Blockchain al crear el Observatorio y Foro Blockchain cuya pretensión es reunir todos los servicios públicos gracias a esta tecnología (Arenilla, 2021, p. 141). Con la aplicación de dicho modelo se solventarían los inconvenientes de ataques *hacker* y la eliminación de intermediarios.

Como es de suponerse, el modelo federado promueve la descentralización y distribuye el poder de la información y los datos a diversos territorios. Con ello, transfiere el poder de decisión a instancias gubernamentales.

namentales de todas las escalas, aunque corre el riesgo de centralizarse en la sede de la hipostasiada federación desde donde se administraría la tecnología digital del *blockchain* y la fuente secundaria de transferencia de datos. En contraparte, genera gran confianza en los flujos y la legitimidad en las decisiones locales, pues ostenta poseer información de todas las escalas para la mejor toma de decisiones y el diseño de política pública desde todos los ángulos. Para evitar la centralización es recomendable utilizar los *software* de código abierto de *blockchain*, entre otros, Hyperledger, Enterprise Ethereum, Corda, Quorum, OpenChain. Eventualmente, también puede sumarse al programa de *blockchain* la ejecución de algoritmos.

Etapas o fases de interoperabilidad

Proponer las etapas o fases de la interoperabilidad siempre será un reto que sintetice una propuesta general con alguna aplicación particular de caso. En referencia a los casos también existen las intenciones de aplicar la interoperabilidad a los esquemas del gobierno electrónico, digital y gobierno abierto. Es por ello que las distintas propuestas pueden presentar aportes y necesidad de modificaciones cuando se trata de la interoperabilidad para la gobernanza digital. A continuación, se recaban algunas propuestas que provienen de diversas intenciones, pero aportan elementos e ideas adaptables a la digitalización de la gobernanza.

Una propuesta explícita para la gobernanza digital fue encomendada por la Cepal y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) a Naser (2021, p. 26). Naser ha propuesto las siguientes etapas o pasos para implementar la interoperabilidad: 1) sensibilización: homologación de lenguaje y participación, 2) marco de referencia a utilizar, 3) situación actual: conceptos, encuesta y métricas, 4) establecimiento de la estrategia de interoperabilidad, 5) servicios de interoperabilidad, 6) procesos de interoperabilidad, 7) modelos de interoperabilidad, 8) estrategia de implementación. No obstante, los pasos del 2 al 8 están expresados con formalidad y es necesario precisar su contenido o sustancia. Respecto a las estrategias, la autora concibió

cuatro dominios: el normativo (el cual podría ilustrar parte del paso 2, el marco de referencia a utilizarse); el de procesos, precisamente para la definición de los servicios y los procesos (pasos 5 y 6); el dominio semántico que correspondería a los pasos 1 y 8 y, finalmente el dominio tecnológico que, como puede sospecharse, es deseable para la gobernanza digital que se halle en todos los pasos, a excepción de los condicionamientos jurídicos que habrían de cumplirse en el paso 2 por el marco de referencia legal.

En el marco de la gobernanza digital en México (Pérez, 2016, pp. 78-79) —tómese en cuenta que dicho texto corresponde a un periodo anterior a la administración federal que abarca de 2018 a 2024 y, por tanto, es anterior a la EDN rediseñada en 2021—, se proponen cinco “habilitadores” para lograr la gobernanza digital. Los denominados habilitadores son 1) conectividad y asequibilidad, 2) inclusión y alfabetización digital, 3) interoperabilidad, 4) marco jurídico y 5) datos abiertos. Sin duda en la inclusión del habilitador dos resultaría necesarios los aportes de la hermenéutica en tanto productores de narrativa y sentido que permitan la conectividad comunicativa entre gobernantes y ciudadanos. Por lo que respecta al habilitador tres, precisamente la interoperabilidad, cabe hacer mención que en la versión de 2021 —en el acuerdo para 2021 a 2024 de la EDN— se mencionan las estipulaciones de sistemas e infraestructura interoperables donde se incluyen plataformas, arquitecturas, normas técnicas, sistemas e interfaces informáticas con la intención de que sean escalables, perdurables y replicables; en particular en las secciones 4.2 “Ejes de acción” y 4.3 “Objetivos específicos y líneas de acción” (Presidencia de la República, 2021, pp. 5 y 6).

En referencia a la escalabilidad y réplicas, en el caso mexicano también se han detectado por Valenzuela *et al.* (2018) —tómese en cuenta también que dicho texto corresponde a un periodo anterior (2017-2018) a la administración federal de 2018 a 2024 y, por tanto, es anterior a la EDN rediseñada en 2021— los retos de coordinación intergubernamental horizontales entre la escala federal y las estatales y municipales, así como necesidad de replicar la Estrategia Digital a nivel local.

Criado (2021a, pp. 35-36), en el contexto del gobierno abierto, por su parte propone cuatro fases del ciclo de las políticas públicas: 1)

identificación y definición de los problemas públicos a abordar a través de debates, grupos focales espacios *wiki*, foros abiertos, etcétera; 2) diseño de herramientas donde el *crowdsourcing*, la normativa colaborativa y las peticiones electrónicas, entre otros instrumentos, ayudan a las propuestas de solución; 3) implementación de las soluciones con laboratorios de innovación, herramientas de coproducción, plataformas de datos abiertos, de gamificación, etcétera; 4) evaluación y monitoreo con herramientas digitales de sondeos y encuestas, plataformas de visualización. El autor también concibe que el gobierno abierto se compone de 1) visión: acceso a la información pública, 2) voz: participación en la adopción de decisiones públicas y 3) valor: las soluciones prácticas ejecutadas con organizaciones públicas o privadas.

La propuesta y descripción de Criado es ejemplificada por un caso que él mismo señala en otro texto al referir estándares comunes entre instancias de la administración pública. El autor refiere:

[la] generación de estándares comunes se ha ejemplificado en diferentes proyectos como el mencionado Centro de Transferencia de Tecnología, firma digital (cl@ve), documentos, expedientes y archivos electrónicos, el servicio compartido de gestión de notificaciones (Notific@) o criterios comunes de ciberseguridad establecidos por el Centro Criptológico Nacional. Sin embargo, la Plataforma de Intermediación de Datos, donde cualquier Administración Pública puede interoperar con otras Administraciones Públicas del Estado, es quizás el proyecto más emblemático. En concreto, es uno de los termómetros de la interoperabilidad entre las Administraciones Públicas españolas (2021b, pp. 94-95).

Es decir que, en el caso ilustrativo de España, el modelo de interoperabilidad tuvo un modelo centralizado (en el Centro de Transferencia), y evolucionó gracias a la Plataforma de Intermediación de Datos hacia un modelo federado.

Kaufman (2014, pp. 72 y ss.), también en atingencia al gobierno abierto, aporta lo que podría considerarse una transición del gobierno abierto hacia la franca gobernanza; propone siete acciones o pasos que podrían auxiliar a la interoperabilidad:

1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía.
 - 1.1. Promover la transparencia activa.
 - 1.2. Desarrollar repositorios institucionales abiertos.
 - 1.3. Desarrollar portales de datos abiertos.

Donde la información inicial para comenzar con la interoperabilidad tendría cinco niveles según la propuesta de Tim Berners-Lee (citado por Calderón, 2012):

Tabla 14.

Niveles de información para la interoperabilidad

Nivel	Tecnología
*	Poner los datos disponibles en la web en cualquier formato.
**	Ponerlos a disposición como datos estructurados, por ejemplo, en Excel en lugar de escaneo de imagen de una tabla.
***	Ponerlos a disposición en formato no propietario, por ejemplo, cvs en lugar de Excel.
****	Utilizar URI para que las personas apunten a los datos.
*****	Vincular los datos a otros datos para proporcionar un contexto.

Fuente: Blog Contenidos Digitales & Propiedad Intelectual, citado por Calderón (2012).

2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información.
 - 2.1. Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública.
 - 2.2. Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad.
 - 2.3. Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso.

- 2.4. Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar.
3. Mejorar los servicios públicos y sus canales de entrega.
 - 3.1. Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios.
 - 3.2. Simplificar trámites administrativos.
 - 3.3. Desarrollar servicios públicos.
4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios.
 - 4.1. Amparar el derecho de los consumidores.
 - 4.2. Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios (cartas compromiso, Defensoría del Pueblo).
 - 4.3. Proteger a los empleados públicos y a los *whistle blowers* frente a las consecuencias del manejo de información sensible.
 - 4.4. Proteger el derecho a la admisión y a la carrera de los funcionarios públicos.
5. Incrementar la transparencia de la gestión pública.
 - 5.1. Crear mecanismos de accountability horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general.
 - 5.2. Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores.
 - 5.3. Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil.
 - 5.4. Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción y fortalecer la integridad pública.
6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal.
 - 6.1. Dictar normativa sobre participación.

- 6.2. Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución.
 - 6.3. Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias ante el gobierno la búsqueda conjunta de solución a problemas.
 - 6.4. Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas.
 - 6.5. Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del estado.
 - 6.6. Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales.
-
7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta.
 - 7.1. Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión.
 - 7.2. Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA.
 - 7.3. Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna.
 - 7.4. Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA.
 - 7.5. Mejorar la gestión de la participación ciudadana.
 - 7.6. Mejorar la gestión de información.

En el contexto de las plataformas digitales colaborativas y de innovación, Prieto *et al.* (2022, párr. 35) constataron en una pesquisa empírica de 21 plataformas 6 fases: 1) Definir el proceso a innovar para identificar cuál es el conocimiento relevante necesario. 2) Identificar a los actores y colaboradores que intervendrán en el proceso. 3) Construir prototipos y pruebas de la innovación que se aplicará. 4) Registrar retos

y prototipos en diferentes fases. 5) Evaluar los prototipos y 6) Publicar las innovaciones desde el reto inicial hasta la validación del prototipo.

Por tanto, se puede conjeturar que las etapas propuestas por Nasser, Criado, Kaufman y muchos otros tienen en común los siguientes elementos en su derrotero: 1) Contactos comunicativos adecuados para el diagnóstico, donde, por supuesto, se cuenta con los datos abiertos. 2) Propuestas de planes de acción, generadas desde y para mecanismos de participación ciudadana. 3) Implementación, donde se da preferencia a la articulación horizontal y transversal sobre la diagonal y la vertical. 4) Operación de servicios, ejecutados con planificada colaboración entre funcionarios y ciudadanía. 5) Evaluación, de índole cualitativa y cuantitativa que permita generar indicadores e índices para detectar fortalezas y áreas de oportunidad y mejora. Todo ello dentro de lo permisivo de los marcos jurídicos y bajo el supuesto de una amplia participación ciudadana capaz de aumentar los alcances de la legalidad al sumar legitimidad.

En referencia al diagnóstico y las propuestas de acción, la información y los datos deben clasificarse según el aprovechamiento que tendrán en las demás etapas. No toda la información incide directamente en la definición de políticas públicas. Así, por caso, puede haber información de orden estratégico, es decir, la que determinará los vínculos entre el entorno, los actores de la interoperabilidad y la organización en gobernanza para las decisiones y la ejecución. Otro tipo de información incide en el diseño táctico, es decir, aquella que determina las decisiones de política pública para cumplir con los objetivos propuestos. Para ello, la ciudadanía debe tener acceso a las métricas, de lo contrario, no contribuirían con la información completa, oportuna e intercambiable que les permita diseñar los mejores planes de acción. Este aspecto podría compararse con la información que el consumidor posee cuando puede comparar precios y elegir calidad, costos, tiempo de entrega, recompensas, etcétera, en los diversos productos o servicios que adquiere a través del comercio electrónico.

De lo anterior se desprende que la enorme cantidad de datos disponible debe encontrarse seleccionada conforme a la búsqueda de los ciudadanos usuarios, vertida en formatos inteligibles y amigables

y, por supuesto, compatibles con los sistemas informáticos utilizados. Ello implica que los actores involucrados en la gobernanza digital están dispuestos a cubrir los costos de almacenamiento, requerimientos y aplicabilidad del sistema (Valenzuela *et al.*, 2020, p. 92), sobre todo cuando el cúmulo de información implicó las escalas municipales, estatales, nacionales e internacionales. Finalmente, la información operativa arrojará, durante la aplicación, los modos de la ejecución práctica útiles para corregir o ratificar las acciones mucho antes de llegar a las fases de evaluación. Esta información da a conocer los grados de avance y no es definitiva.

La información operativa en la gobernanza digitalizada es útil para dar seguimiento en tiempo real a la participación e involucramiento ciudadano. Si dicha información proporciona el número de visitas a una plataforma digital, los puntos de abandono de la plataforma, los datos demográficos de los usuarios y su huella digital, entonces será útil para ratificar o ajustar la estructura semántica digitalizada. Kai-Fu Lee (2020) desarrolló en China un programa para registrar en cada página web de su sitio comercial los datos demográficos de los visitantes y también los pormenores de su huella digital; al grado que llegó a conocer el tiempo de tolerancia de espera para la carga de un enlace en internet, el número y modos de movimientos oculares que cada visitante realizaba sobre las pantallas para descubrir los motivos de abandono o continuidad dentro de las páginas, etcétera, con el objeto de conocer las preferencias y el comportamiento de los usuarios. De igual manera en la gobernanza digital habrán de medirse los actos de los ciudadanos cuando entran a las plataformas; ello revelará si la información que consiguen y la comunicación que establecen motivan su participación o les genera rompimientos y aislamientos. El tiempo de navegación, el número de páginas que visitan, la cantidad de intentos de ingreso y la reiterada insistencia en un mismo sitio otorgará datos imprescindibles para saber si la ciudadanía puede interactuar con motivación constructiva en sus interacciones.

El problema político más grande de la gobernanza en atingencia a la información operativa estriba en la diferencia de intereses y estrategias entre las plataformas de comercio privado y las de participación

ciudadana, es decir, las instancias gubernamentales saben que el ciudadano común se siente más poderoso como consumidor que como sujeto de derechos, pero no interactúa con él en calidad de consumidor de servicios públicos, sino como usuario cautivo. La información operativa aportará a la gobernanza datos sobre los elementos transversales del espacio digital, términos de búsqueda, peticiones de ayuda y asistencia, tolerancia al tiempo de respuesta y los errores más frecuentes en trámites y en la red (Jiménez, 2020, p. 138). No sólo es importante detectar el comportamiento ciudadano en las plataformas de interacción con el gobierno al identificar la eficacia de cada vía que aporta información y su capacidad de respuestas a las inquietudes ciudadanas, sino también añadir a dicha información (y, eventualmente, a sus evaluaciones), la información, opiniones y valoraciones que de las visitas a los sitios oficiales se comparten en las redes sociales y los medios ciudadanos no oficiales (Jiménez, 2020, p. 137). Por tanto, esta información considerada desde la etapa uno (comunicación para el diagnóstico) y tres (implementación), impacta a la etapa cuatro (operación de servicios). Es decir, se requiere interoperabilidad aún dentro de la interoperabilidad.

Ahora bien, como se dijo en las problemáticas de la participación ciudadana, ésta merece precisiones. No sólo por las taxonomías a que está sujeta la participación, sino por los matices entre sus especies. Así por caso, cocreación puede diferenciarse de coproducción, porque la primera es una colaboración con el sector público para adoptar las mejores decisiones, mientras la segunda es una colaboración con la implementación. Criado (2021a, p. 46) también diferencia la participación de la colaboración porque la primera involucra a personas u organizaciones, mientras la segunda determina las acciones a realizar y el momento en que se llevarán a cabo (incluyendo los intereses de la ocasión política).

No obstante, de cualquier forma, que se conciba la participación ciudadana los primeros pasos hacia la gobernanza implican el acercamiento con los funcionarios gubernamentales. Ello plantea la cuestión de quiénes convocan a iniciar un proceso y quiénes establecen la estructura que controlaría dichos procesos. En la mayoría de las ocasiones las convocatorias o invitaciones provienen de las instancias gubernamentales; aunque no necesariamente siempre es así, pues existen casos donde los

ciudadanos que comparten un problema común —que sienten como intolerable— se agrupan previa e independientemente. Algunos ejemplos lo constituyen las plataformas como Change.org y otras similares. En la era digital la libre organización o, en su caso, convocatorias de innovación han provocado los *hackathones*. En dichos eventos los participantes generalmente se autoorganizan en grupos para desarrollar soluciones digitales de manera colaborativa, donde a su vez procuran el mutuo aprendizaje. Para efectos de la gobernanza, los *hackathones* que buscan el perfeccionamiento de una tecnología previa no son tan significativos como aquellos que tienen por propósito desarrollar la tecnología inicial para atender un problema público que por primera vez se atiende.

Un tipo de convocatoria o invitación es la abierta. Cualquier persona u organización puede convocar, participar o iniciar con los diagnósticos de los asuntos que se pretenderán resolver. Por lo general estos llamados surgen de manera espontánea, pero urgente, cuando los problemas se perciben intolerables y en plena crisis.

Otra modalidad de convocatoria o invitación es la cerrada o controlada. Una instancia controla el proceso al proponer las problemáticas, los procedimientos de abordaje, la cantidad y tipo de participantes que se podrán involucrar. Dichas instancias pueden ser sectores gubernamentales o alguna organización de la sociedad civil que convoque e intente comprometer al gobierno con acuerdos vinculantes.

Es bien sabido que en muchas circunstancias los *movimientos sociales* surgen con espontáneo ímpetu de apertura y libertad. En variadas ocasiones se escucha en las manifestaciones, movilizaciones y propuestas consignas del tipo “el pueblo unido, jamás será vencido”. El quid está en: ¿quién une al pueblo?, ¿quién lo mantiene unido y cómo lo sostiene organizado?, es decir, ¿qué resulta más efectivo: una convocatoria abierta o cerrada?

Las convocatorias abiertas presentan menos participantes en comparación con las convocatorias cerradas. Ello se debe, como se señaló, al cálculo del beneficio general sobre el costo individual de participar con la energía personal invertida, el tiempo libre dedicado, la desatención a otras actividades, etcétera, sumando también el cálculo de la relativa garantía del logro en caso de participar. Sin

embargo, las convocatorias abiertas tienen mayores posibilidades de éxito debido al control que finalmente adoptan.

González de Uña (2020, pp. 35-36) también propone la invitación libre y cerrada y a su vez la controlada y abierta. La primera es aquélla donde no existe una entidad que convoque, sino que hay que generarla con su propia identidad y espacios. Sin embargo, se limita a un número y tipo de participantes. La segunda detalla la problemática a solucionar y convoca a la audiencia que pretenda tener la capacidad de diseñar y aplicar las soluciones. La instancia convocante entonces delimita las únicas problemáticas que se atenderán y evalúa las propuestas recibidas y organiza la colaboración.

Debe añadirse a las anteriores modalidades la convocatoria controlada y libre. Es decir, aquélla donde el convocante es la instancia gubernamental que determina las condiciones para participar y los participantes pueden proponer con libertad, dentro de las condiciones estipuladas, los proyectos o interacciones a realizar. Un ejemplo privilegiado de este tipo de convocatoria está en los presupuestos participativos a escala municipal.

A partir de una tabla esquemática, expuesta por González de Uña, puede establecerse la siguiente tabla comparativa de las ventajas y desventajas de las anteriores modalidades.

Tabla 15.

Ventajas y desventajas de las modalidades de convocatorias para la participación ciudadana

Tipo de convocatoria y proceso	Con control	Libre
Abierta	<p>Ventajas: Recibir una gran cantidad de propuestas, buscar soluciones variadas.</p> <p>Desventajas: Dificultad para definir la problemática y para atraer a los participantes (algunos no participarán por no atenerse a los procedimientos).</p>	<p>Ventajas: Recibir una gran cantidad de propuestas.</p> <p>Desventajas: Dificultad para evaluar propuestas disímiles que sólo se atienen a procedimientos establecidos. Requiere definir criterios de prelación de las propuestas.</p>
Cerrada	<p>Ventajas: Protege las ideas iniciales con propuestas muy elaboradas y con alta viabilidad.</p> <p>Desventajas: Dificultades para encontrar diferentes perspectivas y generar un ambiente democrático en la comunidad.</p>	<p>Ventajas: Protege ideas e identificar objetivos estratégicos y necesidades.</p> <p>Desventajas: Dificultad para involucrar a participantes (requiere definir criterios de prelación de las propuestas).</p>
Controlada y libre	<p>Ventajas: Protege las condiciones y estructuras de participación garantizando la democracia. Recibe propuestas de cualquier índole.</p>	<p>Desventajas: Discrimina las propuestas a un sistema de evaluación y las opera conforme a normativas previas. Margina las propuestas ajenas a las condiciones previas.</p>

Fuente: González de Uña (2020).

No obstante, las anteriores etapas y taxonomía tienen algunos equívocos: las etapas pueden ser aplicables al gobierno electrónico o digital y al gobierno abierto, no necesariamente a la gobernanza en la medida en que no haya garantías de una participación ciudadana vinculante. En palabras directas, la participación ciudadana se desilusiona y erosiona si nota que sus contribuciones no se ven secundadas por los

demás actores y si no se garantiza la copropiedad de bienes comunes generados y el reconocimiento de sus méritos. En específico, para efectos de la gobernanza, la participación ciudadana estará lejos de la gobernanza si, además de cocrear y coproducir, no está en capacidad también de negociar. Es decir, los actores de la gobernanza también constituyen un sistema de contrapesos en la distribución del poder público.

En lo referente a las propuestas de planes de acción destaca la interactividad innovadora colaborativa. Es decir, evitar la verticalidad o unilateralidad de las propuestas y someter cada contribución al consenso de los involucrados. En el ámbito digital Prieto *et al.* (2022) consignan las siguientes herramientas para el trabajo en equipo: Hyper Island Toolbox, Mozilia Toolkit, Toolkit Open Design y, como se señaló, consignan 21 plataformas de *software* de índole colaborativa: Acceptmission, CitizenLab, Ushahidi, Frenalacurva, Acclaimideas, Miro, Mural, Universe, Helloteam, Wimi, Idealfip, Viima, Jira, Ideanote, Asana, Trello, Openidealapp, Innoget, SisTrade, Brightidea, Innocentive (párrs. 37 y 30, respectivamente). Por otra parte, Aguirre (2021) ofrece una compilación de programas utilizados para la construcción consensuada de políticas públicas: AgoraVoting, Democracy Os, Liquidfeedback, Appgree, Adhocracy, Reddit, Titanpad, Loomio, que han sido efectivamente utilizados con buenas prácticas probadas.

En el sentido anterior, las etapas descritas no sólo son aptas para el gobierno digital y deben orientarse a la interoperabilidad de la gobernanza y su versión digital. Además, es notorio que se debe diferenciar entre la gobernanza digital y la institucionalidad que ejercerá el gobierno digital. La gobernanza pretende definir las políticas públicas y las soluciones a problemas señalando los bienes comunes entre los asuntos transversales, mientras que el gobierno articula la institucionalidad (normativas y asignación de atribuciones), y no necesariamente la organización (competencias y roles) (como pretende Criado, 2021a, p. 37), porque a la gobernanza también corresponde diseñar las líneas, los planes de acción y designar quiénes serán los responsables y, en algunos casos, inclusive conceder o subrogar los servicios públicos (seguridad ciudadana privada, educación privada, recolección y reciclaje de basura, distribución de agua para consumo exclusivo humano, etcétera).

Por ende, en lo que corresponde a la implementación y la operación de servicios, la ciudadanía se ve involucrada en una nueva relación con el gobierno donde se procede con horizontalidad o vectores diagonales. Es decir, la implementación y operación de servicios es designada consensuadamente entre gobernantes y la ciudadanía. Lo que, a su vez, implica el diseño de evaluación correspondiente en la medida que los compromisos pactados explicitan objetivos y programas.

De igual modo que la noción de *participación ciudadana* requiere precisiones, como se vio en el capítulo anterior, las etapas finales de evaluación de la interoperabilidad necesitan matices. Es decir: ¿en qué consiste la evaluación de la interoperabilidad? No sólo es el establecimiento *a priori* de métricas que en la ejecución *a posteriori* quedarán muy bien cubiertas. Se requiere la participación ciudadana en la modalidad de consulta para recabar las opiniones que se contrastarán con las estadísticas de las encuestas de satisfacción. La información cualitativa debe constatar la evaluación cuantitativa y viceversa, pues la naturaleza de gobernanza interpela a la multiplicidad de fuentes desde la etapa del diagnóstico hasta la evaluación y no sólo en la cocreación o coproducción o negociación. En la investigación social es bien sabido el riesgo de inconsistencia entre el resultado de las encuestas y la información recabada en grupos de enfoque o por denuncias y demandas ciudadanas. Para evitar el riesgo de inconsistencias, también es necesario consensuar las fórmulas de los indicadores.

La construcción de narrativas

Si bien el término *construcción de narrativas* es utilizado en muchos medios académicos, comunicativos y hermenéuticos, recientemente Marmolejo-Ramos *et al.* (2022) lo usan con el propósito de ilustrar los aportes de la inteligencia artificial, los algoritmos y el manejo de datos, para la participación pública en la gobernanza digital. Las construcciones de narrativas (humanas o tecnológicas) requieren como condición previa la producción de sentido. Por ende, aquí se adopta el enfoque de tal necesidad entre los actores de la gobernanza digitalizada.

Como es notorio, cualesquiera que sean los modelos y etapas de la interoperabilidad necesaria para la gobernanza, siempre se inicia con un proceso informativo y comunicativo que, como se dijo con anterioridad, no basta que se presenten con apariencia de inteligibilidad desde el emisor. Debe asegurarse que el receptor comprende los datos, la información y los mensajes *en el mismo sentido* en que lo hacen los demás interlocutores. En especial, la obligación de asegurarse de que los interlocutores comprenden la información en el mismo sentido es una responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos. Para ello la hermenéutica, como método y no como mera teoría de la interpretación, es necesaria.

Resultaría un contrasentido postular un modelo de gobernanza para la distribución democrática del poder público y al mismo tiempo permitir que las instancias de gobierno impongan un “glosario de términos” para controlar, cerrar y quizá manipular las propuestas y los procedimientos de interacción.

Lamentablemente tal fenómeno parece acontecer con el caso mexicano del gobierno abierto. Es notorio que en varios documentos oficiales (Alcalá, 2021a, 2021b), correspondientes a la administración pública federal del año 2021, existe la soterrada imposición de un glosario de términos bajo los encabezados “palabras clave” y “palabras de uso constante”. Tan soterrada es la imposición que la expresión *palabras de uso constante* pertenece a un documento que ostenta promover el gobierno abierto “en lenguaje ciudadano”.

En contraste, lo que aquí se pretende y expone es la construcción de una narrativa dialógica que permita la interoperabilidad entre ciudadanos y gobernantes como condición real de una gobernanza. En primer lugar, debe advertirse que no existe razón alguna para no compartir los motivos políticos de la construcción narrativa digital. Es decir, atender las dimensiones de escala y alcance. La escala representa el número de personas que interactúan con el gobierno. Como es obvio, resulta deseable aumentar dicho número de personas, es decir, incrementar su alcance más allá de los expertos, los consultores y los involucrados en el primer círculo de consecuencias.

La participación ciudadana posee una tradición, la cual requiere ser narrada no sólo en términos de peculiaridad (aquel que la distingue de cualquier otra tradición), originalidad (las condiciones de su nacimiento y sustentabilidad), sino de su autenticidad (aquellas necesidades reales y deseos presentes que la participación satisface y cumple). En otras palabras, la narración interoperable entre los actores de la gobernanza puede sólo exponer la peculiaridad y la originalidad de sus identidades y propuestas o también debe y puede argumentarlas.

Sin embargo, la capacidad dialógica argumentativa entre la ciudadanía y los gobernantes no es simétrica y ante dicho desfase la construcción de narrativas se ve obligada a producir sentido con el uso de metáforas. Las metáforas tienen la cualidad de introducir emociones y sentimientos de pertenencia en la intercomunicación, de modo que promueve el acercamiento cognitivo y afectivo entre gobernantes y los ciudadanos.

Si el valor literario de la metáfora estriba en dar significado, valor y jerarquía a una complejidad de hechos, experiencias y preferencias, entonces en el campo de la gobernanza la metáfora muestra perspectivas inéditas. Con ello auxilia a superar la eventual ceguera tanto de gobernantes como de la ciudadanía; reconfigurar las prioridades y visualizar nuevas estrategias de los recursos existentes para afrontar las crisis. En pocas palabras, ayudan a obtener vías de solución a problemas comunes. La metáfora, en cuanto fórmula del “como si” (en términos técnicos, de la producción de sentido por la emergencia de un símbolo en tanto variación de un signo original) une las perspectivas gubernamentales y ciudadanas en una política pública exenta del conflicto de las interpretaciones.

La metodología de la construcción de narrativas que lleven a la fusión de horizontes y a la apropiación de lo que aparecía como ajeno ha tenido diversas versiones y denominaciones. A continuación, se presentan las que son más cercanas o adaptables al propósito de la gobernanza digital y la interoperabilidad.

En la propuesta de Marmolejo-Ramos *et al.* (2022), el diálogo entre ciudadanos-gobernantes tiene tres etapas: I) que los participantes escuchen las historias de los demás, II) explorar las experiencias detrás

de las diferentes narrativas para identificar los puntos de contacto y de las compensaciones para resolver el problema en cuestión y III) guiar a los participantes para construir una nueva narrativa compartida.

La propuesta de la Cepal representada por Kaufman (citada por Oszlak, 2017, p. 219) —aunque más enfocada a la interoperabilidad del gobierno abierto y hacia la gobernanza— está integrada por guías y manuales que involucran las tecnologías de información y comunicación para ampliar el alcance de la participación ciudadana, principalmente a través de tácticas para simplificar el lenguaje administrativo y permitir al ciudadano el acceso a datos que definirán las opciones políticas y de la respectiva evaluación.

En todas las propuestas anteriores del procedimiento de interoperabilidad existe un común denominador: intentar privilegiar el enfoque “de abajo hacia arriba”. Es decir, la emergencia de conceptos que operan en la práctica a partir de agrupaciones semánticas, de los ciudadanos con similitudes participativas para vincular sus valores e intereses públicos con hechos.

Parece ser que, como dice el vetusto refrán “todos los caminos llevan a Roma”, es decir, cualesquiera sean los caminos de la construcción de narrativas, el resultado final deseado es el mismo: sumergirse en un proceso de deliberación donde se compartieron la información, los datos y las inferencias en torno a un problema y sus soluciones para establecer una relación colaborativa.

El ejercicio dialógico de propiciar la participación ciudadana en estas modalidades es natural y, en el desarrollo de la gobernanza digital, están apoyadas (con riesgo de amplio desplazamiento) por la inteligencia artificial, los algoritmos y la ciencia de datos.

Las aportaciones digitales a la deliberación y la toma de decisiones a través de algoritmos cuentan con los siguientes elementos: análisis semántico probabilístico, factorización matricial no negativa, recurrencia a redes neuronales, transformadores, análisis de sentimientos con programación neurolingüística. Pues, durante los procesos de participación ciudadana registrar al agrupamiento semántico y la categorización de percepciones emocionales manifestada por gestos y tonos de habla gracias a la categorización de la programación neu-

rolingüística, permite una comprensión más cabal de las posiciones, actitudes y deseos ciudadanos.

En el sentido anterior, por una parte, las aportaciones digitales a la gobernanza generan confianza en la ciudadanía. No se dejan las informaciones y las decisiones en la vulnerabilidad de los errores o la corrupción humana. Pero, por el lado contrario, con esa información, los políticos y los funcionarios ubican a los ciudadanos en objetivos y segmentaciones agrupadas en actitudes, posiciones ideológicas y hasta conjeturan el sentido del voto, dando lugar a posibilidades de consenso o de oposición, como es sabido por los casos hechos públicos de Cambridge Analytica y otros del mismo tenor.

Los riesgos del desplazamiento al diálogo y las decisiones humanas por las inferencias algorítmicas son notorios entre más se ahonda el deseo humano de que la tecnología resuelva los problemas con la ingenua idea de que a su vez no provocará dificultades nuevas. Si la inteligencia artificial y la ciencia de datos alimenta a los algoritmos y éstos son capaces de tomar decisiones ahorrando a los humanos ese tortuoso quehacer, entonces las consecuencias son imprevisibles. El aporte digital para manejar grandes volúmenes de datos, para simplificar la extracción de inferencias con la minería de datos y el aprendizaje de estadísticas automáticas pueden utilizarse como complementos, auxiliares o sustitutos de los procesos humanos. Sea cual sea el caso, algo es seguro: la necesidad de establecer evaluaciones de impacto algorítmico.

Las corresponsabilidades entre gobierno y ciudadanos

La gobernanza digital implica una tríada irrecusable entre el sector de la ciudadanía, la iniciativa privada en el rol económico y el bloque de la administración gubernamental (que tampoco renuncia a su dimensión de ciudadana a pesar del rol como gobierno).

En consecuencia, una parte de la responsabilidad recae en los gobernantes, cuya gestión se ve obligada a la legitimidad y a operar en cumplimiento de sus deberes en calidad de mandatarios. Además, permitir la participación y la colaboración ciudadana por parte de los

gobernantes no sólo responde a un proceso de mejora continua o avance de la democratización, sino que apuntala la legitimidad de los actos de gobierno y la calidad de la gobernabilidad, aunque en ocasiones los resultados sean impopulares en el corto plazo.

De la parte que corresponde a la ciudadanía, su actuación democrática responsable debe ir más allá de la participación electoral e involucrarse en las actuaciones de gestión de los gobernantes. Por eso es ilustrativa la distinción entre participación ciudadana y participación política señalada con anterioridad según Cunill (1997). La primera acontece con las actividades ciudadanas ante y frente al gobierno para pugnar por el reconocimiento, legalización y operacionalidad jurídica de diversos instrumentos de participación. La segunda, una vez establecidos los diversos mecanismos de participación, consiste en utilizarlas y exigir que se vuelvan efectivas. Luego, la participación ciudadana debe concebirse con todo el empoderamiento que corresponde a la participación política; en ese sentido, las acciones ciudadanas inciden en las decisiones y la acción de los gobernantes mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales implementados por los gobiernos como si se tratara de un contrato que establece derechos y deberes en el Estado y las y los ciudadanos (Serra, 2010).

En el sentido anterior, resulta responsabilidad de la gestión pública promover la participación ciudadana y respetar los resultados de la participación política. Entonces, en el sentido que se cuestionó antes: si el pueblo debe estar unido, ¿quién lo convoca y lo une?, ¿qué lo mantendrá unido y cómo lo sostendrá organizado? Sería lamentable y antidemocrático que las y los ciudadanos se unan, instauren y se sostengan organizados porque las desgracias, las crisis o los problemas los aquejan. Promover, atender y dar viabilidad a la participación ciudadana es una responsabilidad democrática, tanto para la gestión pública como para la ciudadanía. Por susodicha responsabilidad, los ciudadanos deben tomar en cuenta las motivaciones reales que les muevan a la acción, por ejemplo: la certeza de incidir en cambios atingentes a las acciones de gobierno (introducir propuestas en los planes y directrices de desarrollo), establecer alianzas estratégicas con liderazgos gubernamentales, propiciar intereses comunes para alcanzar puntos de convergencia y acuerdos con los gobernantes.

Otras razones para participar se encuentran en los apoyos que con alianzas estratégicas la ciudadanía puede conseguir. Las alianzas y coaliciones con organizaciones de la sociedad civil a escalas nacionales e internacionales han llevado a muchos gobiernos a la necesidad diplomática de incorporarse a las organizaciones internacionales y suscribir sus acuerdos. Ello permite a los ciudadanos contar con el respaldo político para encauzar sus demandas, establecer bloques de actores y trabajos que enriquecen el conocimiento y avances de las buenas prácticas. Las alianzas aumentan la visibilidad al tiempo que propician elementos inéditos para la cocreación de soluciones, así, por ejemplo, el conocimiento y la colaboración de expertos, fuentes de financiamiento y mediaciones en casos de conflicto.

En consecuencia, la participación ciudadana no puede limitarse al otorgamiento de información o la respuesta hacia una consulta pública. La participación política tampoco ha conformarse con sólo las elecciones, referéndums, plebiscitos, revocatorias de mandato o consultar carentes de obligatoriedad vinculante. La participación ciudadana tiene obligación de reconocer y dar a conocer las necesidades no registradas por los gobernantes por medio de los canales tradicionales. Con ello, ha de involucrar a ciudadanos con problemas similares, con conciencia cívica y, a su vez, a funcionarios colaborativos que comprenden y permiten el empoderamiento del pueblo. Es la apropiación de la noción de gobernanza lo que une, mantiene unido y organiza a un pueblo y su respectivo gobierno.

La corresponsabilidad de los ciudadanos tiene manifestaciones explícitas en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en 2009, por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno efectuada en Portugal. En su preámbulo establece el principio de corresponsabilidad social y éste debe ser enfatizado en atingencia a las poblaciones vulnerables.

Otras instancias con reconocimiento internacional, como el Open Government Standards, considera que la participación ciudadana consiste en involucrarse en las deliberaciones, y en la toma de decisiones. No obstante, debe insistirse, *la superioridad participativa de la gobernanza —en contraste con el gobierno abierto— consiste en que los sectores*

ciudadanos también ejecuten algunas acciones definidas por las políticas públicas y no todas las propuestas provienen de los resultados de convocatorias o consultas iniciadas por los gobernantes. En México, un ejercicio de gobernanza implícita existe desde la incorporación de los ciudadanos comunes (previamente capacitados) como funcionarios de casilla electoral para llevar a cabo los comicios. Resultaría impensable un proceso electoral sin la anuencia y participación ciudadana en los procesos de gestión. Éste y otros ejemplos ilustran la ecuación general: el binomio de la corresponsabilidad gubernamental-ciudadana transita por la mutua escucha, el exhorto común al involucramiento y la colaboración multidireccional que finalmente deriva hacia el empoderamiento. El gobierno obtiene mayor legitimidad y calidad de gobernabilidad en la medida que la ciudadanía a su vez adquiere mayores espacios de actuación y empoderamiento. Por ende, es una obligación cívica de la ciudadanía apropiarse de las estructuras y funciones de la democracia, del gobierno abierto y de la gobernanza.

La corresponsabilidad de la gobernanza no se limita a organizar consultas de parte de los gobernantes y emitir opiniones del lado de los ciudadanos. Tampoco a limitarse a compartir la información de los compromisos del gobierno abierto o a dar cauce a la solicitud y respuestas de la transparencia y la rendición de cuentas. Los actores de la gobernanza deben apropiarse, empoderarse, ejecutar y evaluar la distribución estructural y procesal de poder público para generar ciclos de mejora continua y sustentabilidad.

La tabla 16 presenta las simetrías de reciprocidad entre los actores responsables de la gestión pública y los de la participación ciudadana con objeto de destacar la necesidad de apropiación y estrategias que debe tener la ciudadanía en un ámbito de gobernanza digital. Todo ello redundará en lazos más estrechos y confiables entre ciudadanos y gobernantes; circunstancia que resulta útil para visibilizar problemas y sensibilizar a los funcionarios públicos con un enfoque inclusivo de todos los ciudadanos afectados y actores en proceso de empoderamiento.

Tabla 16.**Simetrías entre las responsabilidades evaluables de la gestión pública y la participación ciudadana**

Responsabilidades de la gestión pública	Responsabilidades de la participación ciudadana
Infraestructura tecnológica.	Actualización en el manejo de tecnologías digitales emergentes.
Marco jurídico.	Conocimiento de derechos y deberes existentes en el marco jurídico.
Programas de alfabetización digital.	Aprovechamiento de la alfabetización electrónica.
Calidad de la accesibilidad.	Comprendión de las múltiples implicaciones en torno a la accesibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.
Garantías de privacidad y seguridad.	Comprendión y aceptación consentida de las políticas de privacidad y seguridad.
Transparencia.	Colaboración con mediciones de transparencia y rendición de cuentas.
Interoperabilidad.	Uso responsable de los medios y mecanismos de interoperabilidad; buen uso de la infraestructura tecnológica y las tecnologías; respeto de los derechos digitales propios y ajenos.
Registros.	Manejo responsable de los registros, datos e inferencias de los mismos.
Escuchar a la ciudadanía a través de la audiencia pública, la consulta popular y las modalidades ciudadanas de libertad de expresión.	Ejercer el derecho de voz, de audiencia y consultas más allá de calendarización de consultas o encuestas de las dependencias gubernamentales.
Recibir y registrar problemas ciudadanos no contemplados o inéditos.	Contribuir a la identificación de necesidades y problemáticas ciudadanas carentes de mecanismos estándar de atención.
Abrir canales de involucramiento ciudadano necesarios más allá de la normatividad o reformar ésta para tal efecto.	Representar a los ciudadanos menos proactivos de manera plural y con intención de abatir la marginación y exclusión a través del diálogo y la deliberación.

Responsabilidades de la gestión pública	Responsabilidades de la participación ciudadana
Reconocer problemáticas ciudadanas no contempladas en la normativa o en las competencias o facultades de los funcionarios.	Auxiliar a las autoridades con propuestas innovadoras, tanto en lo individual como en lo colectivo.
Desempeño eficaz y eficiente de los funcionarios públicos.	Monitorear el desempeño de los gobernantes.
Competencia.	Capacitación e involucramiento efectivo a través de los mecanismos de colaboración y participación proactivas.
Ejecuciones de planes y programas de políticas públicas comprometidas.	Verificación de planes de acciones y cumplimiento de compromisos.
Dar preferencia a las acciones colectivas.	Involucrarse en acciones colectivas por encima de las individuales o de grupo.
Permitir la transparencia y la rendición de cuentas.	Recibir y analizar información sobre transparencia y rendición de cuentas para guiar el gobierno en las soluciones y sus compromisos.
Evitar conflictos de interés con partes relacionadas (no clientelismo ni corporativismo).	No tomar roles como partes relacionadas y sustraerse de la colaboración cuando hay conflicto de interés.
Evaluaciones de impacto.	Colaboración en el diagnóstico de las evaluaciones de impacto, colaboración objetiva en las mediciones de satisfacción, transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia.

El binomio de la corresponsabilidad gubernamental-ciudadana no se limita a las acciones individuales descritas arriba que pueden tener una expansión distributiva. También es requerida una corresponsabilidad a nivel organizacional o grupal en calidad de pacto estratégico entre la administración pública y el sector privado empresarial que mutuamente se proveen de servicios. Ramió (2021) ha expuesto dicha corresponsabilidad insistentemente en una casi simétrica relación de dicho pacto. La tabla 17

muestra los aspectos que dicho autor ha conservado y destacado a efectos de la corresponsabilidad.

Tabla 17.

Compromisos de la colaboración público-privada en la gobernanza

Compromisos para la administración pública	Compromisos para el sector privado empresarial
Reconocer los límites tecnológicos y contractuales en el ejercicio de los cargos políticos (políticos y asesores no poseen toda la experiencia).	Fomentar en directivos y empleados del sector el conocimiento y comprensión de peculiaridades y dinámicas de la administración pública.
Reforzar las capacidades de planificación, control y evaluación de las colaboraciones.	Incorporar valores y una ética similar a la del sector público que prioriza el bien común y no la utilidad económica.
Fomentar en los funcionarios públicos las actitudes y aptitudes que operan en el mercado privado (conocimiento, planeación y manejo de redes complejas en cada sector).	Empresas proveedoras de servicios públicos deben gestionar sus recursos humanos con la lógica pública para alcanzar estabilidad, continuidad y evitar excesiva rotación.
Formar funcionarios públicos en ética pública y formación preventiva.	Incorporar en las interacciones y servicios la prioridad por el interés público general y evitar la lógica de maximizar beneficios particulares.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ramió (2021).

Aunque en el capítulo anterior se expusieron las experiencias de evaluación e indicadores atingentes al gobierno abierto para nutrir su tránsito hacia la gobernanza y aún ahora con la correlación de simetrías en responsabilidades y compromisos entre la gestión pública y la participación ciudadana, toca ahondar en lo correspondiente a la evaluación de participación ciudadana.

En primer lugar, han de señalarse las categorías de un modelo evaluativo, que en la propuesta de Maenza y Butti (2019, pp. 264 y ss.) son 1) el objeto de estudio donde incide la participación ciudadana,

2) la identidad del rol evaluador, 3) el objetivo de la evaluación y 4) el lugar el momento y duración de la evaluación.

Respecto al objeto de estudio donde incide la participación ciudadana a evaluar ha de determinarse el dominio relativo de acción, es decir, cuál es la calidad y cantidad de la participación ciudadana en la elaboración de proyectos, en la consolidación de audiencias, en la formación de redes, en la presencia de plataformas, en la generación y aprovechamiento de recursos y en el involucramiento de accesibilidad. Por supuesto que, según el caso, pueden añadirse nuevas categorías para ampliar el objeto de estudio, como, por ejemplo, la proclividad a la negociación que implica la deliberación, el debate, la construcción de consensos y los acuerdos.

Respecto a la identidad de los evaluadores caben las posibilidades de que éstos sean sujetos internos de los proyectos, externos a los proyectos o expertos.

Con relación al objetivo de la evaluación caben las modalidades siguientes: tendientes a la mejora, sobre el control, sobre la medición, sobre la eficacia y eficiencia administrativa y sobre los impactos, incluyendo comparativas entre casos de un mismo dominio. No obstante, muchas evaluaciones toman como objeto la valoración, es decir, establecen escalas de nivel de satisfacción.

En atingencia al lugar, momento y duración de la evaluación caben las categorías de las escalas nacionales, estatales o municipales respecto al lugar; del momento final de las acciones o de alguna etapa de sus procesos; así como de la perspectiva del corto, mediano o largo plazo.

No sólo se evalúa la participación ciudadana con esta propuesta porque también es útil para establecer una metodología general que corresponda a la gobernanza digital. El esquema general evaluaría 1) cómo fueron conceptualizados y definidos los objetivos, 2) cómo se identificaron los datos y cuáles fueron las fuentes de información, 3) de qué manera se seleccionaron los instrumentos y a los observadores, 4) cuáles fueron los antecedentes y los resultados, con el propósito de tener una comparativa previa y posterior a la intervención de la gobernanza y, finalmente 5) la manera de difundir la evaluación para que sea comprendida y validada por los actores involucrados.

Por otra parte, la gobernanza, en la actual era digital, para cumplir con la mejora continua y la sustentabilidad de la distribución no centralizada del poder público, requiere ser digitalizada.

En primer lugar, desde el nivel más alto, no puede ignorarse el reconocimiento a los derechos digitalizados que expresó Frank Le Rue, presidente del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) cuando, refiriéndose a Internet, afirmó: “como medio de comunicación vital para que las personas puedan ejercer su *derecho* a la libertad de expresión o el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras” (consignado por Alva de la Selva, 2020, p. 17).

En segundo lugar, es necesario conciliar los objetivos estratégicos de la gobernanza con los objetivos que de suyo tienen las tecnologías digitales. La digitalización de la gobernanza no puede dejar inconsistentes el *finis operis* y el *finis operantis* de las tecnologías digitales.

La digitalización de la gobernanza, entre otros propósitos, ha de proporcionar instrumentos de desempeños uniformes, tanto para la actuación gubernamental como para la ciudadana. Las tecnologías digitales no pueden tener sesgos que favorezcan a uno de los actores de la ecuación. Por ende, las tecnologías deberán ser adoptadas si y sólo si se han probado y aprobado sus procesos. Lo anterior implica el cálculo de su financiamiento público para la construcción de tecnologías, los respectivos medios de control sobre las mismas y los acuerdos gubernamentales-ciudadanos para su administración, supervisión y vigilancia.

Capítulo 5. La interoperabilidad en perspectiva semántico-hermenéutica

La estructura y los procedimientos de la interoperabilidad para la gobernanza, y en particular para la gobernanza digital, implican una forma sintáctica que permite la adecuación e identificación de los datos, la información y sus referentes en el mismo sentido semántico que utilizan los diversos actores.

La circunstancia anterior es descrita por Naser (2021) como nivel semántico. En éste, según la autora, existe el deber de “garantizar que el formato y el significado exacto de la información intercambiada se comprendan y conserven en todos los intercambios entre las partes, es decir, ‘*que lo que se transmite sea lo que se entiende*’” (p. 79, énfasis añadido). Para lograrlo se requieren estándares que auxilien a obtener la misma interpretación de parte de todos los involucrados.

La semántica de datos, entonces, requiere del procedimiento hermenéutico de interpretación. Sin dicho procedimiento el riesgo de entender de distintas maneras los mismos datos es grave y no sólo puede derivar en equívocos, sino en la inclusión de datos en formatos sintácticos equivocados o inadecuados.

Las formas y formatos sintácticos dependen del lenguaje informático, pero sus contenidos no están bajo el control del lenguaje informático. Porque éste es sólo formal, como el de la lógica simbólica o matemática. De ahí que el asunto comunicativo tenga el aspecto semántico y, de modo específico, el hermenéutico. Es decir, las partes involucradas han de entender de la misma manera los datos y las informaciones a pesar de las diferencias de vocabularios que provie-

nen distintas tradiciones, contextos, culturas, educación e intereses. No sólo se trata de que las instancias gubernamentales proporcionen información en lenguaje claro, comprensible, inteligible y utilizable, sino que las solicitudes y reutilización de los ciudadanos ante las instancias gubernamentales sean comprendidas en iguales sentidos. Y a su vez, que los compromisos gubernamentales “utilicen un lenguaje ciudadano” (INAI, 2017, p. 41).

La aportación hermenéutica proporciona asistencia mutua, fomenta la interacción entre las partes y garantiza que los acuerdos y servicios sean entendidos con las mismas expectativas. Por ejemplo, en la interoperabilidad entre la ciudadanía y la administración fiscal todos los involucrados deben comprender del mismo modo nociones como *intereses, recargos, multas extemporáneas, plazos* (en días hábiles o inhábiles) o nociones como *deducibles de impuestos, exentos de impuestos o actividades sin efectos fiscales*. En este mismo texto, como ejemplo reiterativo, se ha requerido de la precisión y delimitación entre vocablos como participación o colaboración ciudadana, cocreación o coproducción, por señalar sólo otro ejemplo de la intensidad de la acción ciudadana y sus importantes consecuencias a nivel de responsabilidad e involucramiento. No sólo se trata de que las instancias gubernamentales proporcionen información en lenguaje claro, sino además que comprendan el lenguaje ciudadano por el cual se les solicita la información, los servicios o inclusive las reformas.

Antoni Gutiérrez-Rubí (2020) en una expresión lúcida, como las que lo caracterizan, lo indica en referencia a las autoridades gubernamentales representativas: “No se representa, ni se sirve bien a la sociedad que no se entiende” (p. 131). Lo cual, aplicado a la gobernanza digital se traduce en que hay que evitar el rigor comunicacional en las plataformas digitales gubernamentales. En palabras más directas, cuando los ciudadanos se ven en la necesidad de acudir a las plataformas digitales gubernamentales, éstas no son de su elección y dependen de la arquitectura que impone sus diseños, alcances y limitaciones (Negrete-Huelga, 2020, p. 181). Por lo tanto, los ciudadanos se enfrentan a la rigidez de la estructura sintáctica y semántica de diseñadores y desarrolladores y, por supuesto, a la prioridad de intereses diversos a los propios. Por lo tanto, en el primer paso de la interoperabilidad (que a fin de cuentas es

el primer paso de la gobernanza) “las autoridades son las encargadas de mostrarse cercanas y abrirse hacia la escucha de la voz ciudadana ... la comunicación gubernamental deberá tomar en cuenta la naturaleza de la comunicación digital y su convergencia con lo público” (Negrete-Huelga, 2020, p. 181).

Con el propósito de resolver una problemática similar, pero en el contexto de la comunicación intercultural en la escena del multiculturalismo, Taylor (1993) visualizó: “Lo que tiene que ocurrir es lo que Gadamer denomina la ‘ fusión de horizontes’ ” (p. 99). La alusión a Gadamer (2000) corresponde al propósito del método hermenéutico: *una fusión de los horizontes de significatividad*. En términos menos técnicos y, aplicando la teoría y metodología hermenéutica a la interoperabilidad entre agentes del gobierno y la ciudadanía: cada una de las partes debe seguir la estrategia de la teoría de la interpretación para conseguir finalmente una sola significación comprehensiva y comprensiva de la interacción comunicativa e intencional en que ambas partes se encuentran.

En términos didácticos puede expresarse como un tránsito de nociones que resultan ajena (al glosario de términos gubernamentales o a las denominaciones de costumbre en la administración pública) hacia la consecución de que sean propias (inteligibles y comprendidas), gracias a la actividad de “apropiación” de lo ajeno. Paul Ricoeur (2002) lo expresa diciendo: “Recibo del acto de apropiación lo que el mundo de la interpretación me propone, un sí (de mí) más amplio” (p. 340). Dicho de manera clara: hacer, de aquello que aparece como ajeno, algo propio. Transformar lo extraño en afín y ampliar la comprensión de los demás. Fusionar en un solo horizonte de sentido los significados que inicialmente parecían distintos y quizás irreconciliables. Tal es la intención de los procesos de didáctica crítica y hermenéutica para fusionar lenguajes gubernamentales con el de los ciudadanos.

Los pasos hermenéuticos para lograr la fusión de horizontes de significatividad o apropiación del sentido ajeno pueden tomarse adaptando la propuesta de nueve fases (Baeza, 2002). Para efectos de la interoperabilidad en la gobernanza se adaptan a siete fases. Las fases de interoperabilidad entre gobernantes y los ciudadanos son:

1. El funcionario público o agente gubernamental deberá tomar conciencia de los límites jurídicos y lexicográficos de las facultades que poseen en sus cargos. A su vez, procurará obtener un conocimiento lo más pleno posible del contexto en el cual es emitido el lenguaje ciudadano. Ello implica la búsqueda del interés ciudadano tanto en virtud de sus necesidades, anhelos, miedos, prejuicios, así como la práctica de sus modismos lingüísticos. Esta labor se hará con el propósito de contar con una malla semántica en términos del lenguaje ciudadano lo más ampliamente posible. Para conseguir la malla semántica, el agente gubernamental tomará en cuenta las expresiones más frecuentes y comunes —acertadas o incorrectas, o incluso ininteligibles— constatadas por la propia experiencia en el servicio público y por la de sus pares del sector. En esta tarea deberá identificar el vocabulario y expresiones en que se reciben los mensajes de la ciudadanía.
2. La malla semántica y conceptual anterior será clasificada en conjuntos que tengan intersección en las diversas categorías que corresponden al glosario del dato, a la información o al procedimiento del servicio público que se presta en la dependencia o instancia gubernamental.
3. El mensaje a través del cual el ciudadano presenta su solicitud, demanda o trámite se tomará, considerando el contexto de la fase anterior, como signo que representa la noción o concepto propia de los conjuntos de intersección de la segunda fase, de manera que se operará el desplazamiento hacia las diversas categorías que corresponden al glosario del dato, a la información o al procedimiento del servicio público que se presta en la dependencia o instancia gubernamental con el propósito de identificar el mensaje ciudadano con la versión oficial gubernamental.
4. El agente gubernamental o funcionario público hará del conocimiento del ciudadano el referente semántico de los términos de su solicitud, demanda o trámite en términos de la versión oficial y a su vez

5. Hará del conocimiento del ciudadano el referente semántico de hechos, efectos y consecuencias de lo que se produciría en caso de proceder a la solicitud, demanda o trámite, acto seguido
6. El funcionario público o agente gubernamental preguntará al ciudadano si ha comprendido o tiene dudas sobre los hechos, efectos y consecuencias que se derivan de la interacción.
7. En caso de no existir dudas, se procede a ejecutar la solicitud, demanda o trámite de que se trate, pero en caso de existir dudas o necesidad de aclaraciones, el agente gubernamental volverá a hacer del conocimiento del ciudadano el referente semántico correspondiente, con la malla semántica, la intersección y desplazamiento de la segunda y tercera fase. En caso de que las dudas o inconformidades persistan, habrá necesidad de indagar y ampliar la malla semántica de la segunda fase para volverla aplicar en la comunicación hacia el ciudadano hasta lograr el entendimiento deseable. No está por demás señalar que este procedimiento está sujeto y limitado a la legalidad de la normatividad y que las mallas semánticas ciudadanas deben encontrarse o desplazarse dentro de dicho dominio.

En lo referente a la participación ciudadana, el procedimiento anterior está limitado a las solicitudes, demandas o trámites ciudadanos ante la estructura gubernamental previamente establecida y no contempla la innovación de propuestas ciudadanas u otros mecanismos de participación. Los casos de “solicitudes” o “demandas” que impliquen nuevos planes de acción, iniciativas o interoperaciones entre los ciudadanos y gobernantes serán tratados según la propuesta del prototipo del anexo uno que a continuación se menciona.

No obstante, el modelo de los pasos hermenéuticos expuestos es útil para la interoperabilidad de las consultas gubernamentales a la ciudadanía, para la deliberación y toma de acuerdos en asambleas y la construcción de consensos en comisiones o pactos específicos.

De igual manera, el modelo de los pasos expuestos es útil para la interoperabilidad entre las instituciones gubernamentales y entre éstas y las instancias del sector privado de productividad.

Un escenario muy distinto al anterior es el caso en que las solicitudes, trámites o demandas ciudadanas no estén contemplados en la estructura gubernamental ya establecida. Es decir, que lo requerido por el ciudadano no se halle en los servicios públicos o acciones de la administración estatal. Por ende, las solicitudes o demandas ciudadanas requerirán de la innovación, mecanismos y modalidades de participación inéditos que, a su vez, desemboquen en nuevos planes de acción, iniciativas e interoperaciones entre los ciudadanos y los gobernantes. Para tal efecto, en los anexos siguientes, se proporcionan los prototipos de la *Guía para la participación ciudadana* en términos de gobernanza (a través de medios digitalizados) y del *Manual de interoperabilidad de la gobernanza digitalizada* para funcionarios del gobierno.

Anexo 1

Guía para la participación ciudadana en términos de gobernanza (a través de medios digitalizados) (prototipo)

Presentación

El presente texto es un *prototipo* para ser compartido, evaluado y enriquecido con el propósito de obtener una *Guía para la participación ciudadana en términos de gobernanza*. La finalidad última es apoyar y mejorar la interacción entre gobernantes y ciudadanos con objeto de incrementar la democratización. Es decir, la amplia distribución del poder político en la toma de decisiones y las correspondientes ejecuciones para el bien general. Esta *Guía* en particular se aboca a la atención de problemas manifestados por ciudadanos que requieren innovar soluciones de modo colaborativo de la mano con el gobierno.

Introducción

Los ciudadanos tienen a su alcance diversos instrumentos de comunicación y participación ante las instancias de la estructura del gobierno y del Estado. Los instrumentos más comunes son las votaciones, la con-

sulta popular, la auditoría ciudadana o contralorías sociales, las consultas ciudadanas, el referéndum, los plebiscitos, las iniciativas legislativas populares, el presupuesto participativo, la audiencia pública y la revocación de mandato. No obstante, en la vida cotidiana los ciudadanos interactúan con las instancias del gobierno a través de quejas o denuncias, peticiones, preguntas, sugerencias, comentarios y reconocimientos.

En términos prácticos, para influir en las decisiones y acciones (generales o particularizadas), que involucran la interacción del gobierno con la ciudadanía, las quejas, las denuncias, las peticiones y las sugerencias son las más frecuentes. Existe cierta igualdad entre las peticiones y las sugerencias, en ambas se busca que el proceder del gobierno se oriente a favor del interés ciudadano. Las peticiones apuntan a aspectos particulares, mientras las sugerencias, en la mayoría de los casos, buscan modificar aspectos generales o estructurales.

La participación ciudadana tiene como buenos efectos: incrementar la calidad de la gobernabilidad y la democracia, mejorar la interoperabilidad gubernamental para hacer más eficientes las soluciones a los problemas ciudadanos, abrir canales para involucrar todo tipo de recursos en manos de gobernantes y ciudadanos. En otras palabras, requerir las modalidades del gobierno abierto y de la gobernanza que descentralizan el poder y acaban con el monopolio de una clase política.

Objetivos generales

Esta *Guía para la participación ciudadana* tiene por primer objetivo orientar las acciones ciudadanas en términos de gobernanza, es decir, cocrear y construir soluciones en sinergia. Busca involucrar y responsabilizar a ciudadanos y gobernantes por igual.

El segundo objetivo es mejorar la interoperabilidad gubernamental. Es decir, auxiliar al ciudadano a precisar sus quejas, peticiones y sugerencias para evitar que sea dirigido de manera innecesaria —simultánea o consecutivamente— hacia varias oficinas o instancias de gobierno. Por ende, no toma en cuenta los instrumentos de participación estructurales y comunes (votaciones, contralorías sociales, presupuestos participativos, referéndums, etcétera) porque éstos tienen sus propios

procedimientos calendarizados e institucionalizados con fundamentos en sus respectivas normas y reglamentos.

Por lo anterior, el tercer objetivo de esta *Guía* persigue implantar buenas prácticas en los responsables de la administración pública. Para ello propone prácticas de la gobernanza digitalizada que desemboquen en prácticas de buen gobierno. La digitalización de la gobernanza estimula a los funcionarios gubernamentales para ponerse en la vanguardia del uso de las tecnologías y los dota de actitudes que impactarán en la transparencia, la rendición de cuentas, a más de facilitar su trabajo. Lo anterior implica alcanzar en poco tiempo a un público amplio, anular potenciales crisis y conseguir valoraciones positivas respecto a la capacidad de respuesta del gobierno.

Participación ciudadana en términos de gobernanza Base jurídica

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Muchos son los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagran la participación ciudadana en diversos campos y modalidades. En especial el artículo 25 en el contexto colaborativo señala que el sector público “podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”. El artículo 26, en el contexto de la planeación, indica:

El Estado ... Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo ... La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta.

A su vez, el artículo 35 consagra los derechos al voto en las elecciones populares, de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país y el de petición.

La Constitución Política entonces no sólo permite, sino que promueve la participación ciudadana y la expande con libertades y garantías. El artículo 25 es por demás claro: el sector público ha de involucrarse con el sector social y privado. Ésta es la participación gubernamental y ciudadana que caracteriza a la gobernanza.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un documento elaborado y suscrito en 1966 por los países que conforman la ONU. En el sistema jurídico mexicano tiene nivel constitucional, es decir, posee la misma importancia y suprema prioridad que la Constitución Política.

El Pacto permite aplicar la participación ciudadana directa en México, aunque el sistema político sea representativo, porque en el artículo 25 otorga a todos los ciudadanos el derecho y la oportunidad de “Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. En consecuencia, si algunos ciudadanos quieren participar sin la intermediación de los partidos o políticos de oficio, entonces tienen la potestad de asociación, petición y todo tipo de innovaciones.

Estrategia Digital Nacional

Con base en la reforma del artículo 6o. de la Constitución, acaecida el 11 de junio de 2013, se generó la posibilidad de proclamar el 25 de noviembre de ese mismo año la EDN.

La EDN ha pasado por un proceso evolutivo. La reciente versión del 6 de septiembre de 2021 posee un elemento destacable: “sustenta las acciones encaminadas a la adopción de políticas públicas que tecnológicamente son viables y congruentes, que están planteadas desde un enfoque *de abajo hacia arriba*”.

En pocas palabras: la Estrategia Digital apunta a transformar las relaciones entre gobernantes y ciudadanos para cocrear, coproducir y coejecutar políticas públicas diseñadas colaborativamente desde abajo, es decir, desde los ciudadanos hacia las autoridades.

Incentivos para que la ciudadanía se involucre participativamente

El gobierno constantemente enfrenta dificultades y problemas que requieren más recursos de los que dispone. Por tanto, no deberá implementar las soluciones de manera aislada. Son entonces los recursos intelectuales, materiales y de todo tipo con que cuenta la ciudadanía los que deben ponerse a disposición a través de la participación ciudadana.

En pocas palabras, ¿qué ganan los ciudadanos al participar? La respuesta está en la mejora continua de las soluciones de gobierno en cuanto a la ampliación de recursos. A la vez, el involucramiento ciudadano obliga a que los gobiernos adopten la transparencia y la rendición de cuentas para demostrar la eficacia, la eficiencia, la economía y el valor de las acciones gubernamentales.

La posibilidad de implementar soluciones no consideradas se incrementa cada vez que los ciudadanos participan. La participación ciudadana promueve la innovación y hace visible el poder democrático *de abajo hacia arriba*. Adoptar la gobernanza en estos términos permite a los funcionarios construir planes de colaboración mutua y responsabilidades compartidas para establecer y lograr objetivos comunes.

Por la parte de la digitalización de la gobernanza, ésta permite desbordar los trabajos y esfuerzos conjuntos sobre las redes sociales y las plataformas de interoperabilidad. Por ende, se da valor agregado para cumplir mejor las corresponsabilidades propuestas y pactadas entre ciudadanos y gobernantes y, a su vez, genera una verdadera esfera pública y no sólo un gobierno unilateral.

Pasos para la participación ciudadana

1. El ciudadano detecta y precisa cuál será su actuación

El primer paso que debe realizar el ciudadano para interactuar con las instancias de gobierno es detectar y precisar su necesidad, es decir, clasificar lo que requiere de su acción ante y con el gobierno.

En primer lugar, es imprescindible distinguir si el ciudadano requiere de un servicio gubernamental o desea participar en alguna de las modalidades propias ya citadas de la gobernanza (quejas o denuncias, peticiones, sugerencias y reconocimientos). Resulta muy diferente acudir a las instancias gubernamentales a gestionar una licencia de construcción, la expedición o renovación de un pasaporte o licencia de conducir, la filiación a un servicio médico o una alerta catastral que manifestar una queja, interponer una denuncia, realizar preguntas, peticiones o sugerencias).

Para detectar y precisar la interacción de gobernanza de la ciudadanía con el gobierno, tomemos el ejemplo de las especificaciones del Sistema OpinaRed Nuevo León (<https://opinared.nl.gob.mx/opinared/inicio/buzon.php#inicio>) y del Sistema NL incorruptible denuncia (<https://www.nl.gob.mx/nl-incorruptible-denuncia/>).

- + Queja: Es la comunicación que se hace a la autoridad, por cualquier medio, sobre el desempeño de un servidor público, instalaciones o material en la prestación de un servicio o trámite brindado.
- + Denuncia: Es la acusación de cualquier falta administrativa o hechos de corrupción que comentan los funcionarios gubernamentales, sea que la falta se considere como grave o no grave.
- + Sugerencia: Es la idea que un ciudadano propone a una dependencia para mejorar un proceso en la atención de un trámite o servicio brindado.
- + Petición: Es el escrito en que se solicita a una dependencia o entidad la mejora o modificación de un trámite o servicio brindado.
- + Reconocimiento: Es la acción de reconocer un proceso, servidor público o dependencia como consecuencia de sus características y rasgos distinguidos. También sirve para expresar la gratitud que se experimenta como consecuencia del servicio o trámite brindado.

2. El ciudadano proporciona los datos correspondientes al caso en que se involucra

Tener y disponer de los datos lo más completa y correctamente posible facilitará la interacción colaborativa entre el gobierno y los ciudadanos. Por lo general, los datos mínimos requeridos son:

- + Nombre del trámite o servicio gubernamental del que se trata (por ejemplo, copia certificada del acta de nacimiento, consulta médica, pago de servicio de agua o luz, etcétera).
- + Dependencia u organismo involucrado en la interacción (por ejemplo, Oficina del Registro Civil, Clínica del IMSS, Comisión Federal de Electricidad, Servicio de Agua y Drenaje, etcétera).
- + Oficina o delegación de la dependencia u organismo (por ejemplo, Oficialía 6 del Registro Civil en Nuevo León, Clínica 5 del IMSS, Gerencia Comercial de la CFE en Tecámac, Centro de atención en Hidalgo).
- + Nivel de gobierno (federal, estatal o municipal) y lugar.
- + Fecha, lugar y narración de hechos, si corresponde describirlos.
- + Nombre(s), puesto(s) o descripción(es) del funcionario gubernamental o servidores públicos involucrados.
- + Archivos relativos al caso (documentos, fotos, videos, etcétera).

En ocasiones los datos del ciudadano son opcionales, sobre todo en los casos de quejas y denuncias. Los datos del ciudadano habrán de ser transmitidos sólo a las instancias o sujetos obligados o con atribuciones, siempre bajo la normativa de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que protege los datos sensibles de los ciudadanos.

- + Nombre completo.
- + Algún medio de contacto seguro y eficaz, como teléfono (de casa, celular, laboral), correo electrónico, red social o, en su caso, un registro en la plataforma gubernamental correspondiente.
- + Domicilio postal, jurídico, fiscal o de representantes legales.

3. Esperar las primeras respuestas de la instancia gubernamental

Paralela a esta *Guía*, los funcionarios públicos poseen un *Manual de procedimientos* para atender los casos que se les remiten. En esta fase, el ciudadano esperará del agente gubernamental o funcionario público el comprobante de recepción de su interacción en términos oficiales donde también se le darán a conocer los pasos a seguir.

Acto seguido el funcionario público o agente gubernamental pre-guntará al ciudadano si ha comprendido o tiene dudas sobre los efectos y pasos consecutivos que se derivan de la interacción.

En caso de no existir dudas, se procede con las siguientes acciones; pero en caso de existir dudas o necesidad de aclaraciones, el agente gubernamental volverá a hacer del conocimiento del ciudadano los efectos y pasos consecutivos.

4. Conocimiento del estatus de la interacción

El ciudadano ha de saber si su caso no puede ser desplazado en la interoperabilidad gubernamental a ningún dato, información o procedimiento del servicio público existente y, en consecuencia, no pueda ser estandarizado para atenderlo, entonces el caso será categorizado bajo la noción de “problema”.

Si el caso no es de la categoría “problema” se canalizará con la interoperabilidad a todas las instancias gubernamentales involucradas y facultadas para su atención y solución.

De no darse la intersección o desplazamiento en la interoperabilidad del gobierno, por ser el asunto de la categoría de “problema”, entonces el asunto se iniciará en un proceso de gobernanza. Es decir, en una interacción no estandarizada entre ciudadanía y gobierno para cocrear, coproducir y coejecutar las soluciones conducentes.

5. Procedimiento cuando el asunto no está en la categoría de “problema”

En el caso de que el asunto del ciudadano no entra en la categoría de “problema”, éste en su lógica será desplazado a la interoperabilidad

gubernamental, donde el asunto se dará respuesta y atención por parte, de las instancias gubernamentales correspondientes, el ciudadano en este caso deberá esperar la respuesta de las mismas respecto al asunto en cuestión.

En caso de que sea necesario, el ciudadano tendrá que brindar más información a las instancias gubernamentales asignadas para darle una mejor atención y solución a su caso concreto. A su vez, el ciudadano tendrá que ser brindado de los pasos para dar atención y solución al caso.

Una vez concluido el proceso paso a paso, el ciudadano debería tener resuelto su caso en cuestión, por ende, deberá contestar una encuesta de satisfacción y calidad de la respectiva instancia gubernamental que le brinda la atención a su asunto, con el fin de tener una retroalimentación a futuro para mejorar la calidad de la atención.

6. Procedimiento para cuando el asunto está en la categoría de “problema”

Propuestas ciudadanas colaborativas

Si el caso del ciudadano no tiene respuesta dentro de la interoperabilidad gubernamental existente, pasa a ser reconocido bajo la categoría de “problema”. Por ende, se da inicio al proceso por el cual dicho problema será transformado en una propuesta ciudadana colaborativa.

Sin embargo, para poder crear una propuesta es necesario entender que ésta no se basa solamente en opiniones o ideas de soluciones sugeridas ante el aparato gubernamental, éstas deben encontrarse estructuradas, tener una lógica, tener un argumento y, sobre todo, un problema o situación que se pretende mejorar o solucionar, esto bajo una lógica colaborativa.

Es por ello que también es necesario entender que se necesitan redes y conexiones entre ciudadanos para poder dar diferentes perspectivas y lógicas del mismo problema que se presenta.

A su vez, también es necesario que el ciudadano se encuentre en un canal de comunicación con el propio aparato gubernamental, de tal

forma que este último pueda ser receptor de la información generada a partir del problema que se pretende trabajar.

Ante esta necesidad, la digitalización de la gobernanza presenta una herramienta para poder llevar a cabo dicho proceso de colaboración ciudadano-gobierno.

Por lo anterior, se recomiendan las siguientes acciones para presentar la información de la propuesta ante los servidores públicos que serán receptores:

1. Identificar el “problema”, a partir de una propuesta desarrollada bajo un argumento estructurado con una lógica de mejora y solución del mismo. En otras palabras, una idea desarrollada y explicada sobre lo que se quiere como propuesta.
2. Presentar la propuesta dentro de la infraestructura digital gubernamental existente. Básicamente la propuesta se integra a las plataformas digitales existentes del gobierno bajo el cual abrirán las siguientes posibilidades:
 - Mantener un canal de información con el gobierno que pueda generar retroalimentación en el desarrollo de la propuesta.
 - Crear enlaces de comunicación con otros ciudadanos que presenten problemas similares, pero con distintas ópticas para vincularlos en un programa común.
 - Dar seguimiento al progreso, avances y actualizaciones del programa generado a partir de la propuesta colaborativa.

Cocreación de prototipo de acciones colaborativas

La cocreación de acciones colaborativas implica un proceso en el cual la ciudadanía participa en la creación, formulación y desarrollo de un prototipo de política pública en conjunto con los funcionarios públicos.

El problema que se pretende resolver surge de la misma ciudadanía, el cual el mismo no puede ser atendido de forma común dentro del aparato gubernamental, es por ello que se inicia un proceso de acciones colaborativas en busca de cocreación de soluciones.

El enfoque de la cocreación pretende dar soluciones que sean novedosas e innovadoras, que salgan del marco de las políticas, programas y soluciones existentes dentro de la interoperabilidad gubernamental. De tal forma que la ciudadanía participe con el sector público en una acción conjunta.

La digitalización de la cocreación pretende llevar a cabo el proceso antes mencionado de forma más efectiva, esto a través de cadenas de datos (*blockchain*), a través de las cuales los ciudadanos pueden tener un canal de comunicación directa con el sector público.

Se recomiendan las siguientes acciones para la ciudadanía sobre el uso de cadena de datos dentro de la infraestructura digital gubernamental enfocado en el proceso de cocreación.

- Comunicación de información en tiempo real entre ciudadanos y el sector público. Al encontrarse digitalizada la información su recepción y remisión es en tiempo real, permitiendo una retroalimentación casi instantánea entre el sector público y la ciudadanía.
- Seguimiento de la información. Al encontrarse la información registrada, facilita saber que otros ciudadanos participan en dicho proceso, lo cual permite que sea más transparente y crea enlaces dentro de los participantes, lo que a su vez permite una mayor coordinación entre los participantes ciudadanos y sector público.

El siguiente formato se propone como apoyo en la creación de prototipos por parte del ciudadano:

Planteamiento del problema	Posibles soluciones o decisiones formuladas:	Acción derivada:

Definición y asignación de compromisos y plazos

Como parte de dar continuidad a las acciones derivadas de la colaboración entre ciudadanos y el sector público, se deben de definir y asignar compromisos por ambas partes, con el fin de pasar a la práctica las ideas planteadas y refinadas entre ambos actores.

Los compromisos tienen que ser asignados a autor(es) o responsable(es), los cuales tendrán el trabajo de su ejecución y puesta en marcha, para ello a su vez se tiene que asignar un plazo para su realización.

Lo anterior la ciudadanía lo puede ejecutar a través de las cadenas de datos, las cuales permiten tener un registro, de la información, acciones y asignaciones, dentro del programa de política pública que se realiza.

En este sentido, el o los ciudadanos involucrados deben de definir a través de la plataforma digital, en la cual se está llevando a cabo el proyecto, los compromisos y plazos para realizar las acciones formuladas, éstas quedando registradas con autor(es) o responsable(es), quedando sellado el compromiso por las partes involucradas.

Se propone el siguiente formato donde el ciudadano puede ver los compromisos asignados y los plazos por acción:

Posibles soluciones o decisiones formuladas	Acción derivada	Asignación de compromiso y responsabilidad	Plazo de ejecución

Seguimiento (transparencia y rendición de cuentas) y evaluación de los compromisos asignados

Una vez definidos los compromisos y plazos, el ciudadano puede darle seguimiento a su cumplimiento y continuación a través de la plataforma digital, que gracias a la cadena de datos puede brindar información directa y rápida.

El seguimiento responde a la necesidad de cumplir con la modalidad del gobierno abierto, a través de la transparencia, mostrando los datos de los compromisos en tiempo real y los avances del mismo y, por último, la rendición de cuentas, que busca que el sector público muestre el resultado de los compromisos del proyecto de política pública.

Por último, el ciudadano podrá acceder a la evaluación de los compromisos asignados, los cuales se puede medir su nivel de cumplimiento de distinta manera, por ejemplo, mediante el porcentaje de avance o cumplimiento; a través de la evaluación el ciudadano puede darse cuenta si realmente la política pública está teniendo el resultado esperado.

Se propone el siguiente formato donde el ciudadano puede ver la transparencia y rendición de cuentas del proyecto y, a su vez, la evaluación de avance o cumplimiento:

Acción derivada	Plazo de ejecución y resultado	Transparencia	Rendición de cuentas	Evaluación de la ejecución de la política pública

7. Lo que el ciudadano debe propiciar y lo que debe evitar

Recomendaciones al comportamiento ciudadano

El manejo del aparato gubernamental a menudo puede resultar difícil de entender o comprender para el ciudadano promedio, por lo que resulta un reto para la ciudadanía el lograr llevar una cocreación eficiente con el sector público de manera adecuada. Es por ello que se le hacen las siguientes recomendaciones al ciudadano:

- a) Informarse sobre la participación ciudadana y el marco normativo: Es necesario que el ciudadano tenga nociones básicas sobre cómo funciona la participación ciudadana, su concepción básica y sus mecanismos. Por otra parte, es necesario que conozca el marco normativo respecto a lo que sustenta la participación ciudadana.
- b) Participar activamente: El ciudadano debe ser activo durante el proceso, ya que el propósito es que el ciudadano participe y tome parte en la generación de políticas públicas y toma de decisiones, con el fin de atender un problema que el mismo ciudadano presenta.
- c) Comunicación clara y efectiva: Para que el sector público reciba las ideas de forma clara y concisa, es necesario que el ciudadano sea claro y efectivo al momento de comunicar información respecto a la problemática, es necesario ser con-

ciso con lo que se quiere transmitir, definir las ideas que se buscan comunicar y tener claro lo que se quiere expresar.

- d) Respetar el Estado de derecho. Este punto va de la mano con el punto A, el ciudadano debe comprender que existen limitaciones jurídicas y jurisdiccionales al momento de desarrollar o crear una política pública, ésta siempre debe estar dentro del margen legal, y no puede entrar en conflicto o violar la ley para desarrollar un proyecto.
- e) Mantener el compromiso a largo plazo. Debe existir un compromiso por parte del ciudadano. La cocreación de políticas públicas es un proceso que es continuo por ende requiere que el ciudadano esté al tanto del proyecto, participando activamente, al final es el propósito de la cocreación.

La digitalización de la gobernanza cuenta con las siguientes herramientas y plataformas de índole colaborativa para trabajar con los aportes ciudadanos, desde una simple sugerencia hasta la definición de una política pública de alto impacto: Hyper Island Toolbox, Mozzilia Toolkit, Toolkit Open Design, Acceptmission, CitizenLab, Ushahidi, Frenalacurva, Acclaimideas, Miro, Mural, Universe, Helloteam, Wimi, Idealflick, Viima, Jira, Ideanote, Asana, Trello, Openidealapp, Innoget, SisTrade, Brightidea, Innocentive, AgoraVoting, Democracy Os, Liquidfeedback, Appgree, Adhocracy, Reddit, Titanpad, Loomio. Cabe destacar que varias de estas herramientas han sido efectivamente utilizadas con buenas prácticas probadas.

La cocreación de un prototipo de acciones colaborativas puede efectuarse a través del modelo tecnológico de la cadena de datos o bloques (*blockchain*), actualizable en tiempo real y rastreable en la aportación de cada actor. Por ende, todos los agentes involucrados comparten y poseen la información certificada. La *blockchain* logra la eficiencia y eficacia de los registros y mejora la interoperabilidad entre las instancias de administración pública y entre éstas y los ciudadanos.

Entre los *software* de código abierto más recomendables de *blockchain* pueden utilizarse: Hyperledger, Enterprise Ethereum, Corda, Quorum, OpenChain.

Anexo 2

Manual de interoperabilidad de la gobernanza digitalizada para funcionarios del gobierno (prototipo)

Presentación

El presente texto es un prototipo para ser compartido, evaluado y enriquecido con el propósito de obtener un *Manual de interoperabilidad de la gobernanza digitalizada*. La finalidad última es apoyar y mejorar el quehacer de los funcionarios públicos sujetos a la normativa del gobierno abierto y añadir valor en la mejora continua que en las tendencias globales apunta a la gobernanza digitalizada. En pocas palabras, es un prototipo de manual para orientar las relaciones entre gobierno y ciudadanía de cara a la detección de problemas que requieren innovar soluciones de modo colaborativo.

Introducción

Cabe dar acceso a la información y datos gubernamentales no sólo para cumplir con las normativas de transparencia y rendición de cuentas, sino

también para permitir la apertura a la participación ciudadana. No se trata exclusivamente de cumplir con las obligaciones marcadas por compromisos de tratados internacionales y leyes internas, sino de incrementar la calidad de la gobernabilidad y la democracia. En la medida que las acciones de interoperabilidad permiten diagnosticar problemas ciudadanos y abrir canales para involucrar todo tipo de recursos en manos de gobernantes y ciudadanos, entonces emergen nuevas formas de comunicación, interacción y de redistribución del poder en la esfera pública.

Frente a una ciudadanía cada vez más preparada y consciente de sus derechos y capacidades; y con mayor potencial transformador a través del uso de las tecnologías digitales, es necesario y urgente configurar la identidad de los funcionarios públicos con facultades para escuchar demandas y articular planes de acción conjuntos. En la actual era digital, los actores gubernamentales no pueden sustraerse a la reutilización de datos y la construcción de nuevas arquitecturas de transversalidad participativa. El actuar e identidad de los gobernantes están interpelados por la digitalización de la gobernanza y sus modalidades de gobierno abierto.

Objetivos generales

El *Manual de interoperabilidad de la gobernanza digitalizada* ante todo persigue implantar buenas prácticas en los responsables de la administración pública. Para ello es necesario no excluir los puntos de vista de ningún tipo de audiencia. Es bien sabido que cuando los ciudadanos reciben respuestas en estricto sentido jurídico, entonces se provocan sensaciones de desencanto y desafección que dañan el tejido social entre las autoridades y los gobernados. La gobernanza digitalizada no sólo desea evitar la ruptura entre gobernados y gobernantes, sino reforzar sus vínculos y multiplicar la reutilización de los recursos para alcanzar mayores niveles en el Estado de derecho, el bienestar social y la democrática distribución de poderes y compromisos públicos.

La interoperabilidad digitalizada busca sensibilizar a los servidores públicos de todas las áreas y cualquier rango en la necesidad de

interactuar e incluir a la población en la generación, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

La digitalización de la gobernanza estimula a los funcionarios gubernamentales para ponerse en la vanguardia del uso de las tecnologías y los dota de actitudes que impactarán en la transparencia, la rendición de cuentas y los actos de buen gobierno. Lo anterior implica alcanzar en poco tiempo a un público amplio, anular potenciales crisis y conseguir valoraciones positivas respecto a la capacidad de respuesta del gobierno (*responsiveness*). Todos los funcionarios desean incrementar su reputación y consolidar sus carreras políticas; la gobernanza digitalizada multiplica esos logros.

Interoperabilidad de la gobernanza

¿Qué es la interoperabilidad en la gobernanza?

La interoperabilidad en la gobernanza es la capacidad de intercambiar información entre diversas instancias que se organizan en el esquema triádico gobierno-ciudadanos-corporativos privados. Tiene el propósito de alcanzar beneficios mutuos a partir de la innovación colaborativa que define objetivos, procesos y asigna compromisos de acción para implementarlos como servicios públicos focalizados o generalizados.

¿Qué es la digitalización de la interoperabilidad en la gobernanza?

Digitalizar la interoperabilidad no se reduce a procesar las interacciones del poder público a través de *software*, formatos algorítmicos o los instrumentos que en el futuro aportará la tecnología informática. Más allá de la organización de las políticas públicas definidas, programadas, asignadas y evaluadas por las instancias de la triada gobierno-ciudadanos-corporativos privados; la interoperabilidad digitalizada crea accesos de intervención (posibles en cada dispositivo digital) para transparentar, explicar, auditar, reformar y hasta judicializar las acciones políticas atingentes a dicha triada de gobernanza.

La digitalización no sólo mejora la eficiencia, eficacia, economía y valor de los servicios públicos implementados en corresponsabilidad; no sólo se limita a incluir los beneficios de los *terabytes* en lo que antes estaba en papel, sino que abre una ventana de empoderamiento al poner en términos abiertos, completos, pertinentes y oportunos todos los datos y pormenores del ejercicio gubernamental.

Digitalizar la interoperabilidad no es concentrarla en un coto de institucionalidad encriptado y exclusivamente descifrable para ciertos perfiles técnicos, competencias informáticas o funciones exclusivas de ciertos cargos políticos, sino, por el contrario, implica poder trasladar con transparencia y cabal explicación los contenidos y consecuencias de las políticas públicas de cara a las soluciones requeridas por los ciudadanos. Es como utilizar un *software* de traducción desde el lenguaje jurídico-burocrático-gubernamental hasta llegar a la explicación simple, clara y llana del sentido común de cualquier ciudadano.

Base jurídica

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución mexicana está en constante evolución. Ello implica una serie de reformas con mejora continua. En el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2013 se adicionó un párrafo al artículo 6o. que consolidó el derecho ciudadano a obtener acceso a la información en poder del Estado, derecho que había sido reconocido en la reforma de 1977. Ahora el texto constitucional dice: “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

El artículo 6o. constitucional también señala en la sección A, que —a menos que haya controversia en términos de interés público o seguridad nacional— en el derecho a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) es la ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional. Fue publicada por primera ocasión en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y adecuada a la reforma constitucional el 4 de mayo de 2015. Una de sus más recientes reformas data del 20 de mayo de 2021.

La LGTAIP destaca, en opinión de los expertos del INAI, porque incluye innovaciones en el derecho a la información, el alcance normativo, los procedimientos de solicitud, las excepciones, rechazos, apelaciones, sanciones, protecciones y medidas de promoción. La calidad legislativa de la LGTAIP le ha valido el primer puesto en un ranking de 112 países de la Clasificación Global del Derecho a la Información.

Cabe destacar que el artículo 2o., fracción VIII, reza: “[Son objetivos de esta ley] Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia” .

Estrategia Digital Nacional

La reforma constitucional al artículo 6o. del 11 de junio de 2013 también adicionó el siguiente texto: “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet”. Ese mismo año, el 25 de noviembre, se creó la EDN por el gobierno federal de la república.

La EDN también ha pasado por un proceso evolutivo. La reciente versión del 6 de septiembre de 2021 posee, entre otros elementos destacables, los siguientes:

- La EDN presenta un cambio de perspectiva en las acciones y en las relaciones entre el gobierno, la industria privada, la comunidad científica y tecnológica, y la sociedad, privilegiando la autonomía, la soberanía y la independencia ...
- Concepto de digitalización: proceso mediante el cual las tecnologías de la información y el cómputo transforman los pro-

- cesos de producción, así como el procesamiento e intercambio de información a través del uso de tecnologías digitales.
- ... sustenta las acciones encaminadas a la adopción de políticas públicas que tecnológicamente son viables y congruentes, que están planteadas desde un enfoque de abajo hacia arriba
- ...

En pocas palabras, la Estrategia Digital apunta a transformar las relaciones entre gobernantes y ciudadanos para cocrear, coproducir y coejecutar políticas públicas diseñadas colaborativamente desde abajo, es decir, desde los ciudadanos. Todas éstas son acciones de gobernanza digitalizada.

Incentivos para implementar la interoperabilidad de la gobernanza digitalizada

Consistencia entre las decisiones públicas y las demandas ciudadanas para elevar el nivel de la capacidad del Estado para responder a las demandas ciudadanas (responsiveness)

Para sustentar la gobernabilidad y la mejora continua del gobierno es necesario que los funcionarios públicos escuchen a los ciudadanos con el propósito de identificar sus problemáticas. La gobernanza digitalizada pone al alcance de los funcionarios el conocimiento de dificultades, propuestas y herramientas que coincidirán con la satisfacción que buscan los ciudadanos al hacer sus reclamos.

Evolución en acciones colaborativas para implementar soluciones no consideradas

Los funcionarios podrán colaborar más fácilmente con las propuestas ciudadanas más allá de los planes de desarrollo o del mínimo de obligaciones para las cuales fueron facultados. La gobernanza digitalizada permite a los funcionarios construir planes de colaboración innovadora, mutua y compartida para establecer y lograr objetivos comunes.

Visibilidad pública y legitimidad para incrementar la valoración de acciones gubernamentales

La gobernanza digitalizada tiene la oportunidad de desbordar sobre las redes sociales los méritos de los funcionarios públicos. Desde los políticos de carrera hasta las funciones de base, para todos los funcionarios es importante hacerse destacar positivamente para incrementar la estima de sus trabajos y esfuerzos.

Cumplimiento de la mejora continua y valor agregado a las trayectorias políticas

La mejora continua no sólo da visibilidad y legitimidad al trabajo de los funcionarios, sino que también facilita su quehacer. Automatizar digitalmente un sinnúmero de tareas permite alivianar las saturadas cargas de trabajo gubernamentales. A mayor eficiencia y eficacia automatizadas, el quehacer de los funcionarios destacará como un valor agregado a sus trayectorias laborales y políticas. Cumplir con la mejora continua cubre una responsabilidad de perfeccionamiento, facilita los quehaceres y proyecta una mejor imagen de liderazgo en el ecosistema de la esfera pública.

Pasos del Manual de interoperabilidad de la gobernanza digitalizada

1. El servidor público digitalmente detecta y diagnostica

 Detecta en la comunicación ciudadana

- + Preguntas
 - + Comentarios
 - + Sugerencias
 - + Quejas
- Diagnostica
- + Problemas ciudadanos

Es requisito indispensable para que el funcionario público detecte correctamente la comunicación ciudadana, tomar previa conciencia de su propia estructura y función receptora.

Es decir, como paso previo a la detección de la comunicación ciudadana, el funcionario público o agente gubernamental deberá tomar conciencia de los límites jurídicos y lexicográficos dentro de los que está facultado en su cargo. Para ello puede auxiliarse de su análisis de puesto, de las obligaciones a las que le faculta la ley y del glosario de términos de la versión oficial de los servicios que ofrece la dependencia.

Como segundo paso previo, el funcionario público procurará obtener un conocimiento lo más amplio y pleno posible del contexto en el cual es emitido el lenguaje ciudadano. Ello implica la búsqueda del interés ciudadano tanto en virtud de sus necesidades, anhelos, miedos, prejuicios, así como la práctica de sus modismos lingüísticos. Esta labor se hará con el propósito de contar con una malla semántica en términos del lenguaje ciudadano lo más extensa posible. Para conseguir la malla semántica, el agente gubernamental tomará en cuenta las expresiones más frecuentes y comunes —acertadas o incorrectas, o incluso ininteligibles— constatadas por la propia experiencia en el servicio público y por la de sus pares del sector. En esta tarea deberá identificar el vocabulario y expresiones en que se reciben los mensajes de los ciudadanos. A su vez, el funcionario debe procurar emitir expresiones entendibles y claras hacia el ciudadano, mantener una actitud de respeto, tolerancia y amabilidad para favorecer el buen manejo de cualquier situación de imprevista o de conflicto que pueda surgir en la interacción.

La malla semántica y conceptual anterior será clasificada en cuatro conjuntos, con objeto de discriminarlos y aplicarlos posteriormente a la intersección con las diversas categorías que corresponden al glosario del dato, información o procedimiento del servicio público que se presta en la dependencia o instancia gubernamental.

Los cuatro conjuntos donde se ubicarán las comunicaciones ciudadanas son preguntas, comentarios, sugerencias y quejas.

El mensaje a través del cual el ciudadano se manifiesta entonces es categorizado como pregunta, comentarios, sugerencia o queja. Si se tratase de una solicitud o inicio de trámite, el funcionario tomará la

expresión ciudadana como símbolo. Lo desplazará hacia la intersección de las diversas categorías que corresponden al glosario del dato, información o procedimiento del servicio público que se presta en la dependencia o instancia gubernamental. Dicha intersección y desplazamiento tienen como propósito identificar el mensaje ciudadano con la versión oficial gubernamental para canalizarla de manera estándar.

Si el mensaje del ciudadano no puede desplazarse a ningún dato, información o procedimiento del servicio público que se presta en la dependencia o instancia gubernamental, entonces será “diagnosticado” como problema.

El proceso anterior puede digitalizarse con un *software* que posea como entradas (*inputs*) las expresiones simbólicas ciudadanas y el glosario de datos, información y procedimientos del servicio público de la dependencia y como salidas (*outputs*) la orientación o canalización estandarizada. Si las intersecciones o desplazamientos no son posibles, entonces la salida (*output*) no podrá ser estandarizada y se ubicará en la categoría de “problema”.

2. El servidor público digitalmente correlaciona

Mensajes ciudadanos con servicios públicos y procedimientos existentes

En esta fase, el agente gubernamental o funcionario público hará del conocimiento del ciudadano el referente semántico de los términos de su solicitud o trámite en términos de la versión oficial y, a su vez, le dará a conocer el referente semántico de hechos, efectos y consecuencias de lo que se produciría en caso de proceder a la solicitud o trámite.

Acto seguido el funcionario público o agente gubernamental pre-guntará al ciudadano si ha comprendido o tiene dudas sobre los hechos, efectos y consecuencias que se derivan de la interacción. El funcionario debe ser completamente claro y conciso en su comunicación, en particular respecto al procedimiento y lineamientos. Cabe insistir, de manera amable, si lo propuesto o inmediatamente ejecutable es lo requerido por el ciudadano.

En caso de no existir dudas, se procede a ejecutar la solicitud o trámite de que se trate, pero en caso de existir dudas o necesidad de aclaraciones, el agente gubernamental volverá a hacer del conocimiento del ciudadano el referente semántico correspondiente, con la malla semántica, la intersección y desplazamiento del paso uno arriba descrito.

En caso de que las dudas o inconformidades persistan, habrá necesidad de indagar y ampliar la malla semántica para volverla a aplicar en la comunicación hacia el ciudadano hasta lograr el entendimiento deseable. No está por demás señalar que este procedimiento está sujeto y limitado a la legalidad de la normatividad y que las mallas semánticas ciudadanas deben encontrarse o desplazarse dentro de dicho dominio.

3. El servidor público digitalmente correlaciona

Problemas con servicios públicos y procedimientos no existentes

Cuando la comunicación o mensajes ciudadanos no puedan ser desplazados a ningún dato, información o procedimiento del servicio público que se presta en la dependencia o instancia gubernamental, como se dijo arriba, y en consecuencia no pueda ser estandarizada para atenderla, entonces serán categorizados bajo la noción de *problema*.

La generación de una salida en la categoría de *problema* obliga al funcionario público a canalizar el problema. Al canalizar el problema debe de tomar en cuenta una serie de actitudes que permitan una mejor atención al ciudadano: el servidor debe tener una actitud de cooperación con sus compañeros, iniciativas que procuren alternativas, de forma en que se logre en tiempo y en forma atender las necesidades ciudadanas. Por último, debe sostener con perseverancia el interés ante la problemática presentada.

En primer lugar, se debe utilizar la interoperabilidad con las bases del resto de las dependencias de la administración pública con objeto de canalizar el *problema* hacia la instancia correspondiente, si ésta fuera detectada y si existiera. Esta acción supone la capacidad digital del funcionario y la estructura de interoperabilidad gubernamental de las bases digitales para canalizar el problema.

De no darse la intersección o desplazamiento hacia otra dependencia o instancia gubernamental, entonces el funcionario público está en la tesitura de iniciar un proceso de gobernanza.

4. El servidor público digitalmente

Solicita o recibe propuestas ciudadanas colaborativas

Una comunicación ciudadana que no se canaliza de forma estandarizada requiere de parte de los servidores públicos la solicitud o recepción de propuestas ciudadanas colaborativas.

Las propuestas ciudadanas no deben concebirse como resultados unilaterales de consultas o una simple recopilación de lluvias de ideas o soluciones asistemáticas y desarticuladas expuestas en foros o grupos de enfoque. Las propuestas ciudadanas deben poseer una dinámica de innovación, involucramiento participativo y colaborativo dentro de estructuras horizontales y horizontalizadoras para cumplir con el propósito expuesto en la EDN en referencia al enfoque “*de abajo hacia arriba*”.

Para solicitar o recibir información ciudadana que abarque desde los problemas hasta las propuestas de soluciones son recomendables cinco acciones:

- 1) No crear nuevos portales, plataformas o cuentas en redes sociales porque significaría el esfuerzo de enrolar a los participantes en espacios diferentes a los conocidos y validados como oficiales. Al terminar un proyecto, se abandonarían los nuevos espacios y se perdería el tejido social construido.
- 2) Si la naturaleza de un nuevo programa tiene gran volumen de datos y participación, es aconsejable añadir un enlace o una aplicación dentro del portal oficial. Es recomendable que los nuevos programas estén vinculados al mayor número de redes sociales posible.
- 3) Cada fase de un programa debe diseñarse como una sección evolutiva de una totalidad que terminará con la evaluación

- de las acciones implementadas para alcanzar las soluciones que se propusieron.
- 4) Todos los programas deben tener vínculos permanentes y abiertos para los ciudadanos más participativos con el propósito de permitirles el enrolamiento de otros ciudadanos.
 - 5) Clasificar los programas de acuerdo a la temática de la información que poseen o manejan, con el fin de hacer más sencilla su búsqueda e indagación por parte de la ciudadanía.

La digitalización de la gobernanza cuenta con las siguientes herramientas y plataformas de índole colaborativa para trabajar con los aportes ciudadanos desde una simple sugerencia hasta la definición de una política pública de alto impacto: Hyper Island Toolbox, Mozzilia Toolkit, Toolkit Open Design, Acceptmission, CitizenLab, Ushahidi, Frenalacurva, Acclaimideas, Miro, Mural, Universe, Helloteam, Wimi, Idealfip, Viima, Jira, Ideanote, Asana, Trello, Openidealapp, Inngot, SisTrade, Brightidea, Innocentive, AgoraVoting, Democracy Os, Liquidfeedback, Appgree, Adhocracy, Reddit, Titanpad, Loomio. Cabe destacar que varias de estas herramientas han sido efectivamente utilizadas con buenas prácticas probadas.

5. El servidor público y los ciudadanos

Digitalmente cocrean prototipo de acciones colaborativas

Cocrear un prototipo de acciones colaborativas significa que los funcionarios públicos y los ciudadanos participantes diseñan, trabajando en equipo, políticas públicas que apuntan a resolver los problemas ciudadanos que no pueden ser cabalmente atendidos por los servicios que comúnmente presta el Estado.

La cocreación genera políticas públicas y decisiones inéditas, precisamente para resolver dificultades que otras políticas, programas o planes no han podido solucionar. Por ende, la cocreación no está limitada a la mejora de solicitudes, atención a demandas o trámites ciudadanos ante la estructura gubernamental, sino que se amplía a la innovación de pro-

puestas ciudadanas u otros mecanismos de participación no convencionales que requieran nuevos planes de acción, iniciativas o interoperaciones nuevas e innovadoras entre ciudadanos y gobernantes.

La cocreación puede diferenciarse de la coproducción; la primera es una acción conjunta entre ciudadanos y el sector público para adoptar las mejores decisiones, mientras la segunda es una colaboración con la implementación.

La colaboración para implementar las políticas públicas o decisiones en la esfera pública puede involucrar en distintas proporciones a los actores (ciudadanos, funcionarios de gobierno, sector productivo de la iniciativa privada) y de ahí las distintas escalas y responsabilidades de la coejecución.

Se propone el siguiente formato para cocrear un prototipo base de acciones colaborativas.

Enunciación del Problema por resolver	Política pública o decisión para solucionar el problema	Acción derivada de la política pública (por ejemplo, prohibición, moderación, mitigación, prevención, seguro contra riesgo o daño)

La digitalización de la cocreación de un prototipo de acciones colaborativas puede efectuarse a través del modelo tecnológico de la cadena de datos o bloques (*blockchain*), actualizable en tiempo real y rastreable en la aportación de cada actor. Por ende, todos los agentes involucrados comparten y poseen la información certificada. La *blockchain* logra la eficiencia y la eficacia de los registros y mejora la interoperabilidad entre las instancias de administración pública, y entre éstas y los ciudadanos.

Entre los *software* de código abierto más recomendables de *blockchain* pueden utilizarse Hyperledger, Enterprise Ethereum, Corda, Quorum, OpenChain.

Digitalmente definen y asignan compromisos y plazos

Las decisiones y definiciones de las acciones colaborativas deben pasar a la práctica. Para ello es necesario transformarlas en compromisos, asignar a los autor(es) responsable(s) y ponerles un plazo de ejecución.

El procedimiento digitalizado para tales acciones también puede ser por medio de la cadena de bloques que contenga la información y los datos de las políticas públicas traducidas en compromisos asignados a los actores.

Se propone el siguiente formato para cocrear un prototipo de coproducciones colaborativas, asignaciones de compromiso y calendarización.

Política pública o decisión para solucionar el problema	Acción derivada de la política pública (por ejemplo, prohibición, moderación, mitigación, prevención, seguro contra riesgo o daño)	Asignación de compromiso y actor responsable	Plazo de ejecución
--	---	---	---------------------------

6. El servidor público y los ciudadanos

Digitalmente dan seguimiento (transparencia y rendición de cuentas) y evalúan los compromisos asignados

El seguimiento, la supervisión y la evaluación de las acciones que se llevarán a cabo para cumplir con los compromisos asignados cumple con los pilares de la gobernanza y, en particular, con la modalidad del gobierno abierto.

En el formato propuesto a continuación se designan cinco columnas para cumplir con la secuencia de seguimiento y evaluación. La evaluación en gobernanza y gobernanza digitalizada tiene diversos métodos. De conformidad a ciertas prácticas mundiales aquí se propone una evaluación a través de la asignación de porcentajes cumplidos de las acciones comprometidas, siempre y cuando estén dentro del plazo.

Formato de seguimiento y evaluación

Acción derivada	Plazo de ejecución y resultado	Transparencia	Rendición de cuentas	Evaluación (porcentaje de avance o cumplimiento)

7. Lo que el funcionario público debe propiciar y lo que debe evitar

Recomendaciones para la comunicación emitida por el funcionario público

La ciudadanía que interactúa con los funcionarios públicos presenta las más diversas personalidades y posibilidades de interpretación. Este reto para los funcionarios contempla las siguientes sugerencias al emitir sus mensajes:

- a) Comunicar los datos e información con carácter oficial y tono de veracidad, pero evitando los extremos de mensajes fríos e impersonales o con un tono de exagerada familiaridad.
- b) Compartir información útil para la reutilización en la co-creación de nuevas políticas públicas, pero omitir el lenguaje jurídico que derive en exceso de formalidad y pudiera generar el abandono de la participación ciudadana por la sensación de un laberinto burocrático.
- c) Proporcionar información completa, pero sobre todo pertinente y oportuna para evitar gran volumen de datos que causarían parálisis por saturación.
- d) Considerar que la ciudadanía cuenta con un tiempo limitado y el lenguaje técnico o complicado provocará una comprensión reducida del mensaje que se les aporte.
- e) Tener siempre en cuenta que usted, como funcionario, es una persona pública y, sin embargo, sus conocidos, amigos y familiares confundirán su identidad personal con su función profesional. Ello no limita su libertad de expresión, pero sí su libertad de opinión. Nunca comunique algo contra su carrera profesional, la institución donde se desempeña o que no pueda controlar en el espacio digital.
- f) Mantener en todo momento una actitud basada en el respeto, amabilidad y tolerancia con el ciudadano ante cualquier situación que se presente, en especial cuando se trata de situaciones de conflicto o malentendidos.
- g) Los funcionarios del gobierno y en general los servidores públicos, además de los incentivos arriba indicados para estimular su involucramiento en los procesos de gobernanza, deben comprender que son el eje central de la gobernabilidad que la gobernanza requiere y garantiza. Si fueran indolentes, negligentes o indiferentes antes las acciones ciudadanas, entonces pondrían en riesgo la gobernabilidad.
- h) Por la parte técnica, resulta deseable su capacitación continua en áreas especializadas de innovación de la gestión pública, firma electrónica, tecnologías de conectividad e inteligencia

artificial, ciencia de datos, análisis de grandes datos (*big data*) y, sobre manera, en el desarrollo de *software ad hoc* a los servicios y responsabilidades de la dependencia donde ejercen sus labores y en el campo de la ciberseguridad. En la ciberseguridad deben incluir, además de la protección de ataques y amenazas a los datos y privacidad de la ciudadanía, las acciones correspondientes para eliminar las noticias falsas, los abusos en línea y, en su calidad de gobernantes, el uso de la tecnología como instrumento de control social y político.

Cuando las dependencias gubernamentales no pueden actuar entre ellas y no comparten procesos, entonces propician la fragmentación de las gestiones y de las políticas públicas. Por ende, la comprensión y esmero en la interoperabilidad y el aseguramiento de la correcta digitalización son las características que de manera permanente deben permanecer en el ánimo de los funcionarios gubernamentales.

Bibliografía

- Ada Lovelace Institute, AI Now Institute y Open Government Partnership (2021). *Algorithmic Accountability for the Public Sector*. Ada Lovelace Institute. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/08/executive-summary-algorithmic-accountability.pdf>
- Aguilar, L. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25_baja.pdf
- Aguirre, J. (Coord.) (2019). *La capacidad de respuesta estatal (responsiveness) a la voluntad ciudadana como indicador de gobernanza en la calidad de la democracia participativa*. México: Colofón.
- Aguirre, J. (2021). *¿Qué es la democracia electrónica? La transición política por la transformación digital de la democracia*. México: Tirant Lo Blanch.
- Aguirre, J. (2022a). “The Liquid Proposal Facing Democratic Challenges”. *JeDEM-EJournal of EDemocracy and Open Government*, 14 (1), 86-103. doi: <https://doi.org/10.29379/jedem.v14i1.692>
- Aguirre, J. (2022b). “Modelos y buenas prácticas evaluativas para detectar impactos, riesgos y daños de la inteligencia artificial”. *Patrakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 12 (23). doi: <http://dx.doi.org/10.32870/Pk.a12n23.742>
- Aguirre, J. e Infante, J. (2019). “*Accountability* societal: una propuesta latinoamericana para la calidad de la democracia”. En L. de Oliveira, C. Domínguez y V. Fonseca (Coords.), *A Qualidade da Democracia no Brasil, Questões teóricas e metodológicas da pesquisa* (vol. 4, pp. 193-219). Brasil: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Editorial CRV.

- Aguirre, J., De Ita, L. e Infante, J. (2019). “Medir la gobernanza: un acto a favor de la calidad de la democracia”. *Gobernanza*, (45). Recuperado de <https://www.aigob.org/numero-45-revista-gobernanza/>
- Aili, C. y Nilsson, L.-E. (2016). “Preparing Higher Education Students for the New Landscape of Governance”. *Tertiary Education and Management*, 22 (3), 249-265. doi: <https://doi.org/10.1080/13583883.2016.1196725>
- Alcalá Méndez, A. (Introducción) (2021a). *Pasos para implementar una estrategia local de Gobierno Abierto*. México: Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Alcalá Méndez, A. (Introducción) (2021b). *Una estrategia local de gobierno abierto en lenguaje ciudadano*. México: Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Recuperado de <https://www.idaip.org.mx/archivos/transparencia/ruoch/GOBIERNO%20ABIERTO%202021/TERCER%20PAL%20DCTOS/GUIA-CIUDADANA.pdf>
- Alianza para el Gobierno Abierto México (2019). *Misión y objetivos*.
- Alonso, W. y Starr, P. (Eds.). (1987). *The Politics Numbers*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Alva de la Selva, A. R. (2020). *Ciudadanía digital: ¿qué ciudadanía?* México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Amorim, P. K. (2012). *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. Tese (Doutorado em Comunicação Social), Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Brasil: Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Andrews, J. (2018). *Vienna Unveils blockchain platforms*. Recuperado de <https://cities-today.com/vienna-unveils-blockchain-platform/>
- Arenilla Sáez, M. (2021). *La administración digital. Los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Arnestein, S. (1969). "La escalera de la participación ciudadana". *JAIP*, 35 (4), 216-224.
- Assange, J. (2006). "Conspiracy as Governance". Recuperado de <https://web.archive.org/web/20070129125831/http://iq.org/conspiracies.pdf>
- Assange, J. (2012). "Introduction: A Call To Cryptographic Arms". En J. Assange (en colaboración con J. Appelbaum, A. Müller-Maguhn y J. Zimmermann), *Cypherpunks. Freedom and the Future of the Internet*. Nueva York: OR Books.
- Baeza, M. (2002). *De las metodologías cualitativas en investigación científico-social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido*. Concepción, Chile: Editorial de la Universidad de Concepción.
- Ballart, X. (2013). "Marco conceptual del índice. Banco Interamericano de Desarrollo". En S. Lacambra, G. Suárez, T. Hori, C. Rogers, L. Salazar, M., Esquivel, L., Narváez, O. D., Cardona, R. Durán, A. M., Torres, H., Sanahuja, C., Osorio, J., Calvo, G., Romero y E. Visconti. *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP): documento técnico principal* (nota técnica del BID). Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/iGOPP-%C3%8Dndice-de-Gobernabilidad-y-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-en-Gesti%C3%B3n-de-Riesgo-de-Desastre.pdf>
- Barros, A., Campero, T. y Cabello, P. (2016). *Estudio para una gobernanza digital en Chile, Santiago*. Chile: Ministerio de Hacienda / Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Recuperado de https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/140/informe_final_estudio_gobernanza_digital_chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bhatnagar, S. (2004). *E-Government: From Vision to Implementation: A Practical Guide with Case Studies*. London: Sage Publications.
- Blanco, I. (2020). "Innovación social y transformaciones democráticas". En J. Brugué Torruella, S. Martins, C. Pineda Nebot (Coords.), *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?* (pp. 171-185). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado

- de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20201130040300/Una-nueva-democracia.pdf>
- Boutyline, A. y Willer, R. (2017). “The Social Structure of Political Echo Chambers: Variation in Ideological Homophily in Online Networks”. *Political Psychology*, 38 (3), 551-569. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/pops.12337>
- Calderón, C. (2012). “Por qué un Gobierno Abierto”. En G. Concha y A. Naser, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 27-47). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/1/S2012004_es.pdf
- Caldevilla, D. (2009). “Democracia 2.0: la política se introduce en las redes sociales”. *Pensar la Publicidad*, 3 (2), 31-48.
- Calvo, P. (2019). “Etificación, la transformación digital de lo moral”. *Kriterion*, 144, 671-688. doi: <https://doi.org/10.1590/0100-512X2019n14409pc>
- Camou, A. (2001). “Estudio preliminar”. En A. Camou (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 15-60). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés. Recuperado de https://books.google.com.mx/books?id=sLgjSzCPrYAC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Cejudo, G. (Coord.) (2021a). *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Metodología*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Cejudo, G. (Coord.) (2021b). *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Reporte final*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Estoril: Portugal. Recuperado de

- http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_participaci%C3%B3n_ciudadana.pdf
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Cha, M., Haddadi, H., Benevenuto, F. y Gummadi, K. (2010). “Measuring User Influence on Twitter: the Million Follower Fallacy”. En M. Hearst (Ed.), *Proceedings of the Fourth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media* (pp. 7-10). Washington: AAAI Press.
- Coalición Nuevo León Abierto (2022a). “Metodología de cocreación, implementación y evaluación”, en Plan de Acción Local de Gobierno Abierto de Nuevo León 2022-2024. Nuevo León: Coalición Nuevo León Abierto (pp. 29-43). Recuperado de <https://www.nl.gob.mx/es/publicaciones/plan-de-accion-local-de-gobierno-abierto-2022-2024-de-nuevo-leon>
- Coalición Nuevo León Abierto (2022b). *OGP Local-Coalición NL Abierto Metodología para la priorización de agendas temáticas a impulsar para la cocreación de compromisos de Gobierno Abierto*. Nuevo León: Coalición Nuevo León Abierto. Recuperado de <https://nlabrierto.org/pages/documentos-rectores>
- Coalición Nuevo León Abierto (2022c). *Hoja de ruta. Compromiso Participación de Innovación*. Nuevo León: Coalición Nuevo León abierto. Recuperado de <https://nlabrierto.org/pages/planes-de-accion>
- Colino, C. (2021). “Los retos de la coordinación y la cooperación en el estado autonómico”. En C. Colino (Coord.), *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 13-36). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <https://bci.inap.es/material-retos-de-la-gobernanza-multinivel-y-la-coordinaci%C3%B3n-del-estado-auton%C3%BCmico-libro-electr%C3%B3nico>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). “Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental Una guía para su implementación”. En Alejandra Naser (Coord.), *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su imple-*

- mentación, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf
- Comisión Europea (2010). “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones: hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos”. Bruselas. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0744&from=EN>
- Comité de Gestión por Competencia (2011). *Estándar de Competencia EC0105 Atención al ciudadano en el sector público*. Monterrey: Administración Pública del Municipio de Monterrey.
- Contraloría General de la República (2020). *Transformación digital de la Administración Pública: desafíos de la gobernanza para un modelo eficiente e integrado*. San José de Costa Rica: Publicaciones CGR.
- Cooley, A. (2015). “The Emerging Politics of International Rankings and Ratings: A Framework for Analysis”. In A. Cooley y J. Snyder (Eds.), *Ranking the World. Grading States as a Tool of Global Governance* (pp. 1-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Correa, J., García-Chitiva, M. y García-Vargas, G. R. (2018). “A Text Mining Approach to the Text Difficulty of Latin American Peace Agreement”. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 50 (1), 61-70. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-05342018000100061&script=sci_arttext
- Cotarelo, R. (2002). “¿Democracia electrónica vs. democracia deliberativa?”. En H. Cairo (Comp.), *Democracia digital, límites y oportunidades* (pp. 9-12). Madrid: Trotta.
- Criado, J. I. (2016a). “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), 245-275. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Criado, J. I. (Ed.). (2016b). *Nuevas tendencias en la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Criado, J. I. (2021a). “Gobierno abierto, innovación pública y gobernanza colaborativa. Hacia un marco integrador en la era de la administración pública 4.0”. En J. I. Criado (Coord.). *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana* (pp. 29-60). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I. (2021b). “La política de administración digital en España. De los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y administración pública 4.0”. En C. Ramió (Coord.), *Repensando la administración pública. Administración digital e innovación pública* (pp. 78-110). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I. y Gil-García, J. R. (2019). “Creating Public Value Through Smart Technologies and Strategies: From Digital Services to Artificial Intelligence and Beyond”. *International Journal of Public Sector Management*, 32 (5), 438-450. doi: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178>
- Criado, J. I., Ruvalcaba, E. y Valenzuela Mendoza, R. (2016). “¿Cómo y dónde se analiza el open government? Un meta-análisis del fenómeno desde la literatura internacional”. En XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FB6FA8594E958FB9052580D500791895/\\$FILE/criadoji.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FB6FA8594E958FB9052580D500791895/$FILE/criadoji.pdf)
- Cruz-Rubio, C. (2015). “Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8. Recuperado de <https://erevistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359>
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad.
- Darbshire, H. y González León, P. (2021). “La Alianza para el Gobierno Abierto como escenario de participación de la sociedad civil”. En I. Criado (Coord.), *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana* (pp. 115-136). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Davis, K., Fisher, A., Kingsbury, B. y Merry, S. E. (Eds.) (2012). *Governance by Indicators: Global Power through Classification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199658244.001.0001>
- Denhardt, R. y Denhardt, J. (2000). “The New Public Service: Serving Rather than Steering”. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559. doi: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Díaz Rincón, H. y Navarrete Prieto, J. A. (2015). “El Ingeniero en TIC y la Gobernanza Digital”. *Tecnología Educativa-Revista Conaic*, 2 (2), 18-25 doi: <https://doi.org/10.32671/terc.v2i2.156>
- Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Ed.) (2021). *Pasos para implementar una estrategia local de gobierno abierto*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Durand, C. (2021). *Tecnofeudalismo. Crítica de la economía digital*. Adrogué: La Cebra / Donostia: Kaxilda.
- Enríquez, A. y Sáenz, C. (2022). *Gobierno digital: pieza clave para la consolidación de Estados democráticos en los países del SICA* (serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la Cepal en México núm. 196). México: Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Finquelievich, S. (2005). “El nuevo rol del Estado con respecto a la Sociedad de la Información”. En S. Finquelievich (Coord.), *E-política y e-gobierno en América Latina* (pp.14-42). Buenos Aires: Links. Recuperado de <http://cmapspublic2.ihmc.us/rid=1L0M37KB5-1FR-S6XK-1DVK/E-Gobierno-y-E-Politica-en LATAM.pdf>
- Flaxman, S., Goel, S. y Rao, J. (2016). “Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption”. *Public Opinion Quarterly*, 80 (S1), 298-320. doi: <https://doi.org/10.1093/poq/nfw006>
- Fukuyama, Francis (2013). “What Is Governance?”. *CGD Working paper 314*. Washington, DC: Center for Global Development. Recuperado de <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>

- Fundación Participar (2017). *Gobernabilidad y gobernanza*. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/fundacion-participar/390167-gobernabilidad-y-gobernanza>.
- Gadamer, H.-G. (2000). *Verdad y método*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- García Canclini, N. (2019). *Ciudadanos reemplazados por algoritmos*. Universidad de Guadalajara: Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales. Recuperado de <http://calas.lat/es/publicaciones/afrontar-las-crisis/n%C3%A9stor-garc%C3%ADa-canclini-ciudadanos-reemplazados-por-algoritmos>
- García Orosa, B. (2021). *Ciberciudadanía. Retos en la democracia digitalizada*. Salamanca: Comunicación Social.
- Giannone, D. (2014). “The Political and Ideological Dimension of the Measurement of Freedom of Information. Assessing the Interplay between Neoliberalism and the Freedom of the Press Index”. *International Communication Gazette*, 76 (6), pp. 505-527. doi: <http://dx.doi.org/10.1177/1748048514538927>
- Giannone, D. (2017). “The Politics of Global Indicators in Designing, Promoting, and Legitimizing the Competition State”. *Partecipazione e Conflitto*, 10 (2), 472-491. doi: 10.1285/i20356609v10i2p472
- Giannone, D. y Santaniello, M. (2018). “Governance by Indicators: The Case of the Digital Agenda for Europe”. *Information, Communication & Society*, 1-14. doi: 10.1080/1369118x.2018.1469655
- Gil-García, J. R. (2012). *Enacting electronic government success: an integrative study of government-wide websites, organizational capabilities, and institutions*. Nueva York, London: Springer.
- Girolimo, U. (2019). “Si la gobernanza electrónica es la solución, ¿cuál es el problema? La coconstrucción de políticas públicas locales en torno a las tecnologías informacionales”. En A. Maguitman, C. Chesñevar y E. Estevez (Eds.), *Soluciones de gobernanza electrónica para la participación ciudadana* (pp. 11-44). Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/341215647_Si_la_gobernanza_electronica_es_la_solucion_cual_es_el_problema_La_co-construccion_de_politicas_publicas_locales_en_torno_a_las_tecnologias_informacionales

- González de Uña, O. (2020). *El reto de innovación abierta como instrumento público para desarrollar nuevas soluciones TIC en territorios mediterráneos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guillén, A., Sáenz, K., Badii, M. y Castillo, J. (2009). “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”. *Daena: Interantional Journal of Good Consciencia*, 4 (1), 179-193.
- Gutiérrez-Rubí, A. (2020). “Nuevos modelos de partido”. En S. Rivera Magos y B. Carrico Reis (Coords.). *Comunicación política: debates, estrategias y modelos emergentes* (pp.119-146). Sin indicación de lugar: Editorial Planeta / Universo de Letra.
- Heeks, R. (2001). *Understanding E-Governance for Development*. Institute for Development Policy and Management. Manchester: University of Manchester. Recuperado de https://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/igov/igov_wp11.pdf
- Hernández Medina, Y. (2007). “Nuevas formas de participación ciudadana”. *Pluralidad y Consenso*. Recuperado de <https://revistaibd.senado.gob.mx/historico/nuevas-formas-de-participacion-ciudadana/viewdocument/13>
- Howard, P., Savage, S., Saviaga, C., Toxli, C. y Monroy-Hernández, A. (2016). “Social Media, Civic Engagement, and the Slacktivism Hypothesis: Lessons from Mexico’s El Bronco”. *Journal of International Affairs*, 70 (1), 55-7. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/90012597>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. Centro de Investigación en Política Pública (2017). *Por espionaje, sociedad civil concluye participación del Secretariado Técnico Tripartita*. Recuperado de <https://imco.org.mx/la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico-y-el-espionaje-digital>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017). *Gobierno abierto y transparencia proactiva. Manual del participante*. México: Autor. Recuperado de <https://inicio.inai.org.mx/CalendarioCapacitacion/MANUAL%20GAT.pdf>
- ISO (2000). Vocabulario de información y tecnología ISO/ISO/IEC 2382. Recuperado de <https://nexusintegra.io/es/que-es-la-interoperabilidad-y-como-puede-lograrla-mi-empresa/>

- Jiménez, S. (2020). *¿Funciona bien la web de mi Administración? Guía básica de analítica digital para administraciones públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Jorquera Beas, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local. Documento de Trabajo 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Santiago, Chile: Rimisp / Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Recuperado de https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366307608n952011gobernanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*. The World Bank Development Research Group. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/630421468336563314/pdf/WPS5430.pdf>
- Kaufman, E. (2014). “Los senderos del gobierno abierto: análisis cuantitativo y cualitativo de planes de acción”. En O. Oszlak y E. Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional* (pp. 59-206). Montevideo: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe / Organización de los Estados Americanos.
- Kaufman, E. y Piana, R. (2007). “Algunas aclaraciones sobre gobierno electrónico y sociedad de la información y el conocimiento”. En E. Kaufman (Ed.), *Políticas públicas y tecnología: líneas de acción para América Latina* (pp. 17-34). Buenos Aires: La Crujía.
- Keen, A. (2012). *Digital Vertigo: How Today's Online Social Revolution Is Dividing, Di-minishing, and Disorienting Us*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Kliszewski, R. y Lessa, L. (2013). “Sustainability of E-Government Success: An Integrated Research Agenda”. En J. R. Gil-García (Ed.), *E-Government Success Factors and Measures: Theories, Concepts, and Methodologies* (pp. 104-123), Hershey: IGI Global.
- Kosinski, M. (2017). “Big data, inteligencia artificial y el futuro de la democracia”. En M. Kosinski (Ed.). *Aportes al debate parlamentario*. México: Senado de la República. Recuperado de <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/>

- 123456789/3499/1%20Publicacion%20Aportes%20al%20debate%20%20parlamentario%204%20Big%20data%201.pdf?sequence=35&isAllowed=y
- Krahmann, E. (2003). “National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many?”. *Global Governance*, (9), 323-346.
- Lee, K.-F. (2020). *Superpotencias de la inteligencia artificial. China, Silicon Valley y el nuevo orden mundial*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Linares, S., Jolías, L. y Ciucci, F. (2019). “Blockchain, transparencia y democracia”. En A. Maguitman, C. Chesñevar y E. Estevez (Eds.), *Soluciones de gobernanza electrónica para la participación ciudadana* (pp. 294-316). Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- López, J. F. (2014). *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/%C2%BFPueden-los-estados-seguir-gobernando-nuevas-ciudadan%C3%ADas-bajo-viejos-paradigmas-Los-desaf%C3%ADos-pol%C3%ADticos-del-Gobierno-Abierto-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- López, L. (2020). “Análisis subnacional de los mecanismos de democracia directa en México”. Tesis de grado en El Colegio de San Luis, San Luis Potosí. Recuperado de <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1013/893>
- López, L. (2021). “Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa en las 32 entidades de México”. En M. Pérez (Coord.), *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/archivos/20210908/MecanismosdeParticipacionCiudadana.pdf>

- López, R. (2013). "Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas". Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay, 29 de oct.-1 de nov.
- Luna, L. F., Gil, J. R. y Sandoval-Almazán, R. (2015). *Avances y retos del gobierno digital en México*. México: Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/287207085_Avances_y_Retos_del_Gobierno_Digital_en_Mexico
- Macintosh, A., McKay-Hubbard, A. y Shell, D. (2005). "Using Weblogs to Support Local Democracy". En M. Böhlen *et al.* (Eds.), *E-Government: Towards Electronic Democracy*. Nueva York: Springer.
- Maenza, R. R. y Butti, J. G. (2019). "Indicadores de evaluación de participación ciudadana". En A. Maguitman, C. Chesñevar y E. Estevez (Eds.). *Soluciones de gobernanza electrónica para la participación ciudadana* (pp. 256-276). Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Manual procedimientos MRI 2.0*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual/>
- Marmolejo-Ramos, F., Workman, T., Walker, C., Lenihan, D., Moulds, S., Correa, J. C., Hanea, A. M. y Sonna, B. (2022). "AI-Powered Narrative Building for Facilitating Public Participation and Engagement". *Discover Artificial Intelligence*, 2, artículo 7. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s44163-022-00023-7>
- Morduchowicz, R. (2020). *La ciudadanía digital como política pública en educación en América Latina*. Montevideo: Unesco Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean.
- Morozov, E. (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. Nueva York: Public Affairs.
- Mossberger, K., Tolbert, C. y McNeal, R. (2007). *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*. Boston: MIT Press. DOI: <https://doi.org/10.7551/mitpress/7428.001.0001>
- Nancy, J.-L. (2008). *Verité de la démocratie*. París: Éditions Galilée.
- Naser, A. (Coord.) (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación*. Santiago: Naciones Unidas /

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (Eds.) (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (Libros de la Cepal núm. 144) (LC.PUB.2017/9-P). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Nava Campos, G. (2013). Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de México 2016-2018. Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/Mexico_EOTR_2016-2018_for-public-comment.pdf
- Nava Campos, G. (2021). *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): México. Informe de diseño 2019-2021*. México: Open Government Partnership.
- Negrete-Huelga, K. (2020). “El Gobierno Abierto en la mejora de la participación ciudadana. Aportes de la comunicación para una democracia participativa”. En S. Rivera Magos y B. Carrico Reis (Coords.), *Comunicación política: debates, estrategias y modelos emergentes* (pp.169-188). Sin indicación de lugar: Editorial Planeta. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/348481021_El_Gobierno_Abierto_en_la_mejora_de_la_participacion_ciudadana_Aportes_de_la_comunicacion_para_una_democracia_participativa
- Negrete, K. B. y Arévalo Martínez, R. I. (2022). “El Gobierno Abierto en México y la evolución de la rendición de cuentas». *Revista Mediterránea de Comunicación*, 13 (2). 31-41. Recuperado de <https://doi.org/10.14198/MEDCOM.22107>
- Negrete-Huelga, K. y Rivera-Magos, S. (2018). “Estrategias de comunicación en redes socio digitales desde la práctica del gobierno abierto”. *Cuadernos.Info*, (42), 183-196. Recuperado de <https://doi.org/10.7764/cdi.42.1242>
- Noah Harari, Y. (2016). *Homo Deus. Breve historia del mañana*. Barcelona: Debate, Penguin Random House Group.
- Obama, B. (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act*. us: White House.

- Oliver, P. y Marwell, G. (1988). "The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass". *IT. American Sociological Review*, (53), 1-8. Recuperado de <https://users.ssc.wisc.edu/~oliver/PROTESTS/ArticleCopies/OliverMarwellSieASR1988.pdf>
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*. México: Grupo Noriega Editores. Recuperado de https://ses.unam.mx/docencia/2018II/OlsonMarcur1985_LaLogicaDeLaAccionColectiva.pdf
- Open Government Partnership (2013). *Mecanismo de Revisión Independiente: México, informe de avance 2011-2013*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Mexico%20for%20Public%20Comment.pdf>
- Open Government Partnership (2021). *Acciones para una gobernanza digital transparente y responsable*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/es/actions-for-transparent-and-accountable-digital-governance/>
- Open Government Partnership (2023). Informe de resultados del IRM: México 2019-2022. Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/09/Mexico_Results-Report_2019-2022.pdf
- Open Government Standards (s. f.). Recuperado de <http://opengovstandards.org/index.php?idioma=es>
- Organización de las Naciones Unidas (2010). *Guía de implementación de la facilitación del comercio*.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118843-en>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2013). *Government at a Glance*. París: Autor. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en
- Ortega, A. (2019). "Gobernanza digital: ¿hacia una nueva utopía". *Telos*, (110), 10-13.

- Ortega, A., Pérez, A. y Sanz-Carranza, Á. (2018). “Innovating Global Governance: Bottom-up, the Inductive Approach”. En *T20 Policy Brief*. Recuperado de <https://t20argentina.org/publicacion/innovating-global-governance-bottom-up-the-inductive-approach/>
- Ortega, M. E. (2019). “The Construction of Citizenship. An Approach from the Social Representations and Social Memory”. En *Identities, memory and construction of citizenship*, special issue of the *International Journal Papers on Social Representations*, 28, (2). Recuperado de <https://psr.iscte-iul.pt/index.php/PSR/article/view/521>
- Ortiz de Zárate, A. (2010). “Fábula introductoria: una historia de Brujas”. En C. Calderón y S. Lorenzo, *Open government: Gobernación Abierta* (pp. 21-28). Alcalá la Real: Algón Editores. Recuperado de <https://libros.metabiblioteca.org/server/api/core/bitstreams/240cef0-76c0-4912-b499-6da26a351de0/content>
- Oszlak, O. (2017). “La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe”. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, y D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 209-230). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://hdl.handle.net/11362/44769>
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Montevideo: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe / Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <http://www.icaи.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20EL%20MUNDO/cuatro.pdf>
- Pariser, E. y Helsper, E. (2011). *The Filter Bubble. What the Internet is Hiding from You?* London: Penguin. Recuperado de https://www.lse.ac.uk/assets/richmedia/channels/publicLecturesAndEvents/slides/20110620_1830_theFilterBubble_sl.pdf
- Parks, W. (1957). “The Open Government Principle: Applying the Right to Know un the Constitution”. *The George Washington Law Review*, 26 (1), 1-22.

- Paschoal, B. y Wegrich, K. (2019) “Urban Governance Innovations in Rio de Janeiro: The Political Management of Digital Innovations”, *Journal of Urban Affairs*, 41 (1), pp. 117-134. doi: 10.1080/07352166.2017.1310561
- Pascual, J. M. (2020). *Las paradojas de la gobernanza: la gestión de la complejidad y el cambio en las ciudades*. Barcelona: Hacer Editorial / Fundación Apip-Acam.
- Patel J., Manetti, M., Mendelsohn, M., Mills, S., Felden, F., Littig, L. y Rocha, M. (2021). *AI Brings Science to the Art of Policymaking* BCG. Recuperado de <https://www.bcg.com/publications/2021/how-artificial-intelligence-can-shape-policy-making>
- Peña, E. (2013). *Estrategia Digital Nacional*. México: Presidencia de la República. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf
- Peña, V. (2016). “Gobierno Abierto, poder e influencia: análisis crítico a una propuesta de pronta propagación”. *Revista de Gestión Pública*, 5 (1), 65-91. doi: <https://doi.org/10.22370/rgp.2016.5.1.2226>
- Pérez Mazatán, J. (2016). “Gobernanza digital en México”. *Revista de Administración Pública*, 52 (2), 65-82. Recuperado de <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap140.pdf>
- Peters, B. G. (2012). “Governance as Political Theory”. En D. Levi-Faur, *Oxford Handbook of Governance* (pp. 19-32). Nueva York: Oxford University Press.
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública”. En A. Cerrillo (Comp.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/es/actions-for-transparent-and-accountable-digital-governance/>
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de https://www.academia.edu/11548460/Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis_New_Public_Management_Governance_and_the_Neo_Weberian_State

- Ponce, J. (2023). “Inteligencia artificial y (buena) gestión pública: sistemas algorítmicos usados en el sector público y control judicial”. *Gobernanza*, (52). Recuperado de <http://www.aigob.org/2023/06/08/inteligencia-artificial-y-buena-gestion-publica-sistemas-algoritmicos-usados-en-el-sector-publico-y-control-judicial/>
- Prats, J. (2005). “Modos de gobernanza de las sociedades globales”. En Á. Cerrillo (Comp.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/es/actions-for-transparent-and-accountable-digital-governance/>
- Prats, J. (2006). “La evolución de los modelos de gobernanza: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza?”. En J. Prats (Coord.), *A los principios republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico* (pp. 200-203). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Presidencia de la República (2021). Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de septiembre. México: Coordinación de Estrategia Digital Nacional. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0
- Prieto del Río, D. R., Delgado Fernández, T. y Pérez Campo, M. A. (2022). “Análisis de plataformas colaborativas y de innovación”. *Revista Cubana de Transformación Digital*, 3 (4). Recuperado de <https://rctd.uic.cu/rctd/article/view/190/99>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Strategy Note on Governance for Human Development*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/data>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Governance Indicators: User's Guide*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <https://anfrel.org/>

- wp-content/uploads/2012/02/2007_UNDP_goveranceindicators.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Governance Indicators: User's Guide*. Nueva York: Autor. Recuperado de https://anfre.org/wp-content/uploads/2012/02/2007_UNDP_goveranceindicators.pdf
- Przeworski, A. (1998). “Democracia y representación”. *Reforma y Democracia*, (10), 7-44.
- Ramió, C. (2021). “La década de la innovación en la gestión pública en España: una agenda para 2030”. En C. Ramió (Coord.), *Repensando la administración pública. Administración digital e innovación pública* (pp. 50-77). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rey, A. (2021). “Inteligencia colectiva en la administración pública”. En Carles Ramió (Coord.) *Repensando la administración pública. Administración digital e innovación pública* (pp. 273-293). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rheingold, H. (1993). *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Nueva York: Harper Collins. Recuperado de https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/18/The_Virtual_Community.pdf
- Ricœur, P. (2002). *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica* (vol. 2). México: Fondo de Cultura Económica.
- Rivas, L., Trujillo, M. y Lambarry, F. (2015). “La gobernanza. Conceptos, tipos e indicadores internacionales: Los retos para México”. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas* (tomo 2, pp. 573-598). México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados LXIII Legislatura. doi: 10.13140/RG.2.1.3342.4407
- Rivera Magos, S. y Carrico Reis, B. (2020). “El papel de los medios de comunicación en la socialización política”. En S. Rivera Magos y B. Carrico Reis (Coords.), *Comunicación Política: Debates, estrategias y modelos emergentes* (pp. 25-58). Sin indicación de lugar: Editorial Planeta.

- Roa, J. (2013). “Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del *Open Government*”. En J. Criado y F. Rojas, *Las redes sociales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (pp. 119-139). Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya. Recuperado de <https://eapc.bibliotecadigital.gencat.cat/handle/20.500.14227/96#page=48>
- Roeder, S., Poppenborg, A., Michaelis, S., Märker, O. y Salz, S. (2005). “‘Public Budget Dialogue’. An Innovative Approach to E-Participation”. En M. Böhlen *et al.* (Eds.), *E-Government: Towards Electronic Democracy*. Nueva York: Springer.
- Roman, A. (2013). “Delineating Three Dimensions of E-Government Success: Security, Functionality, and Transformation”. En J. R. Gil-García (Ed.), *E-Government Success Factors and Measures: Theories, Concepts, and Methodologies* (pp. 171-192). Hershey: IGI Global. doi: 10.4018/978-1-4666-4058-0.ch010
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21 (2), 165-190. doi: 10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x
- Rottenburg, R., Merry, S., Park, S. y Mugler, J. (Eds.) (2015). *The World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316091265>
- Rubio, J. (2017). “Instrumentos de política pública para el gobierno abierto en México”. En V. Peña (Coord.), *Gobiernos abiertos. Elementos para una política pública, del concepto hasta su implementación* (pp. 153-182). México: El Colegio de Sonora.
- Sampedro, V. (2021). “Capitalismo cognitivo y confinamiento en ambos lados del telón de acero digital”. En B. García Orosa (Coord.), *Ciberciudadanía. Retos en la democracia digitalizada* (pp. 9-25). Salamanca: Comunicación Social.
- Sánchez González, J. (2015). “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Espacios Pùblicos*, 18 (43), 51-73.
- Sánchez Ramos, M. Á., Espejel Mena, J., Moreno Espinoza, R., Cedillo Delgado, R. y Cortés Padilla, R. (2019). *Gobierno y gobernanza en*

- el Estado mexicano*. México: Universidad Autónoma del Estado de México / Juan Pablos Editor.
- Sandoval-Almazán, R. (2019). “Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2018”. *Innovar*, 29 (74), 115-131. doi: 10.15446/innovar.v29n74.82097
- Sandoval-Almazán, R. y Gil-García, J. R. (2016). “Toward an Integrative Assessment of Open Government: Proposing Conceptual Lenses and Practical Components”. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce* 26 (1-2), 1-23.
- Sandoval-Almazán, R., Gil-García, J. R. y Luna-Reyes, L. (2011). “The Use of Web 2.0 on Mexican State Websites: A Three-Year Assessment”. *Electronic Journal of E-Government*, 9 (2), 107-121.
- Sarlo, B. (1994). *Escenas de la vida posmoderna*. Buenos Aires: Ariel.
- Sastre Domínguez, P. y Gordo López, Á. (2019). “El activismo de datos frente al control algorítmico. Nuevos modelos de gobernanza, viejas asimetrías”. *IC- Revista Científica de Información y Comunicación*, (16), 157-182. doi: 10.12795/IC.2019.i01.05
- Schopenhauer, A. (2007). *El arte de tener siempre la razón y otros ensayos*. México: Punto de Lectura.
- Schou, J. y Hjelholt, M. (2018). “Digital Citizenship and Neoliberalization: Governing Digital Citizens in Denmark”. *Citizenship Studies*, 22 (5), 507-522. doi: 10.1080/13621025.2018.1477920
- Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Allem and Unwin. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/08/joseph-schumpeter-capitalism-socialism-and-democracy-2006.pdf>
- Serra Vázquez, L. (2010). “Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua”. *Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local*, (27), 1-18. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal27/10Serra.pdf>
- Silva Rivera, M. del P. (2022). “Gobierno y gobernanza en el Estado mexicano (reseña)”. *Apuntes Electorales*, 21 (67), 237-241. doi: <https://doi.org/10.53985/ae.v21i67.834>
- Smith, A. (2020). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.

- Soria Romo, R. (2021). “Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal”. *Perfiles Latinoamericanos*, 29 (57), 309-336. doi: <https://dx.doi.org/10.18504/pl2957-012-2021>
- Subirats, J. (2017). “Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas”. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 191-297). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf
- Taylor, Ch. (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Urueña, R. (2015). “Indicators as Political Spaces”. *International Organizations Law Review*, (12), 1-18. doi: 10.1163/15723747-01201001
- Valenzuela-Fernández, L. A., Collantes-Inga, Z. M. y Durand-Hipólito, E. E. (2020). “Sobre la gobernanza digital, política digital y educación”. *Revista Eleuthera*, 22 (2), 88-103. doi: 10.17151/eleu.2020.22.2.6
- Valenzuela Mendoza, R. y Bojórquez Pereznieto, J. A. (2016). “Modelos de implementación del gobierno abierto en México”. En J. A. Bojórquez Pereznieto, L. Pla y Á. Hofmann, *Gobierno abierto: el valor social de la información pública* (pp. 113-138). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/9.pdf>
- Valenzuela Mendoza, R. y Gil-García, J. R. (2016). “La política nacional de datos abiertos en México: una mirada a partir del modelo de evaluación integral de gobierno abierto”. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F3DCB1E47427D1400525821000791013/\\$FILE/valenmen.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F3DCB1E47427D1400525821000791013/$FILE/valenmen.pdf)
- Valenzuela Mendoza, R. E., Ortiz Gutiérrez, O. R. y De la Cruz, G. (2018). “Desafíos de la Estrategia Digital Nacional en México”. *Buen Gobierno*, 25. doi: https://doi.org/10.35247/buengob_25_05

- Valle-Cruz, D. y Gil-García, J. R. (2022). “Tecnologías emergentes en gobiernos locales: una revisión sistemática de literatura con la metodología Prisma”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 11 (21), 9-28.
- Van Alstyne, M. y Brynjolfsson, E. (2005). “Global Village or Cyber-Balkans? Modeling and Measuring the Integration of Electronic Communities”. *Management Science*, 51 (6), 851-868. doi:10.1287/mnsc.1050.0363
- Van Dijk, J. y Hacker, K. (2018). *Internet and Democracy in the Network Society*. Nueva York: Routledge. doi: 10.4324/9781351110716
- Velázquez, E. (2005). “La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional”. *Borradores de Método*, 48. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/5006943_La_Gobernabilidad_y_la_gobernanza_de_la_seguridad_ciudadana_Hacia_una_propuesta_operacional
- Whittingham, M. V. (2005). “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1-15. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665007.pdf>
- Whittingham, M. V. (2010). “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”. *Revista Análisis Internacional RAI*, (2), 219-236. Recuperado de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>
- Williamson, B. y Piattoeva, N. (2018). “Objectivity as Standardization in Data-Scientific Education Policy, Technology and Governance”. *Learning, Media and Technology*, 44 (1), 1-13. doi: 10.1080/17439884.2018.1556215
- Yu, H. y Robinson, D. (2012). “The New Ambiguity of ‘Open Government’. *UCLA Law Review Discourse*, (178), 178-208.
- Zaiderwijk, A., Chen, Y.-Ch. y Salem, F. (2021). “Implications of the Use of Artificial Intelligence in Public Governance: A Systematic Literature Review and a Research Agenda”. *Government Information Quarterly*, 38 (3), 1-19.
- Zhu, H. y Peters, M. A. (2018). “Social Governance, Education and Socialist Rule of Law in China”. *Educational Philosophy and Theory*, 51 (7), 1-4. doi: 10.1080/00131857.2018.1482643

- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <https://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5650>
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Nueva York: Public Affairs.

Datos sobre el autor

Jorge Francisco Aguirre Sala

LICENCIADO Y DOCTOR EN FILOSOFÍA por la Universidad Iberoamericana de Ciudad de México. También cursó la Especialidad en Psicología Terapéutica, la Especialización en Psicología Comunitaria y el Postdoctorado en Ciencias Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), nivel 2. Cuenta con más de 400 citas, por autores y tesistas, a sus artículos y libros publicados en México, Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia, España, Alemania, Austria, Suiza y EE. UU., y en múltiples espacios de internet. Sus líneas de investigación son la participación ciudadana en las democracias líquidas y electrónicas, los mecanismos de participación de candidaturas independientes, *accountability*, iniciativas legislativas, *responsiveness* e indicadores de gobernanza para la calidad de la democracia. Entre los libros de estas líneas de investigación destacan: *La democracia líquida*, Barcelona: UOC (2017). *Introducción a la democracia líquida*, México: H. Cámara de Diputados (2017). *¿Qué es la democracia electrónica?*, México: Tirant lo Blanch (2021). *La digitalización electoral*, México: IIEPCNL (2023). *Nuevas formas de cambios políticos y sociales en México: la construcción de la gobernanza*, México: Tirant Lo Blanch (2025). Entre los artículos y capítulos de libros de estas líneas de investigación destacan: “El porvenir digital de los procesos electorales: campañas ciberneticas, candidatos algorítmicos y votos electrónicos”, en Rosa Gómez, José Plascencia y Gerardo Romero (Eds.), *Las redes sociales y su impacto en la democracia* (pp. 117-127), México: Tirant Humanida-

des. “The liquid proposal facing democratic challenges”, *JeDEM-EJournal of EDemocracy and Open Government*, 14 (1), 86-103, <https://doi.org/10.29379/jedem.v14i1.692>. “Especificando la responsabilidad algorítmica”, *Teknokultura*, 19 (2), 265-275, doi: <https://doi.org/10.5209/tekn.79692>. “The inclusion and participation of actors involved in artificial intelligence governance (AIG) applied to public administrative systems and procedures”, *Frontiers in Political Science*, (7), doi: 10.3389/fpos.2025.1570384. Ha ganado varios premios de investigación, entre los que destaca el XXIII Certamen de Ensayo Político del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León. Actualmente se encuentra adscrito en la Universidad Autónoma de Nuevo León, donde es líder del Cuerpo Académico “Democracia y Sustentabilidad”. Correo electrónico: jorge.aguirres@uanl.mx



JUNTA GENERAL

Amalia Pulido Gómez
CONSEJERA PRESIDENTA

Francisco Javier López Corral
SECRETARIO EJECUTIVO

Efraín García Nieves
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

Liliana Martínez Garnica
DIRECTORA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN

Jackeline Gabriela Alvarez Aviles
ENCARGADA DEL DESPACHO DE LA
DIRECCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Mayra Elizabeth López Hernández
DIRECTORA JURÍDICO-CONSULTIVA

COMITÉ EDITORIAL

Amalia Pulido Gómez

PRESIDENTA

Sayonara Flores Palacios

Flor Angeli Vieyra Vázquez

Céline Francoise Aramara González Schont

Karolina Monika Gilas

Julieta Morales Sánchez

José Ramón Narváez Hernández

Khemvирг Puente Martínez

Laura Guadalupe Zaragoza Contreras

INTEGRANTES

Myrna Georgina García Cuevas

SECRETARIA TÉCNICA

Centro de Formación y Documentación Electoral

Myrna Georgina García Cuevas
JEFA DEL CENTRO DE FORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

María Teresa González Corona
SUBJefa DE DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL



Serie
Investigaciones
Jurídicas y Político-Electorales

La primera edición de ***La interoperabilidad en la gobernanza digitalizada: tecnologías digitales en la relación gobierno-ciudadanía*** se terminó de imprimir en 2025 en los talleres de Grupo Comercial Impresor Arcos, ubicados en Azafrán núm. 40, col. Granjas México, C. P. 08400, Alc. Iztacalco, Ciudad de México.

La edición estuvo a cargo del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes *Baskerville*, diseñada por John Baskerville, y *Bookman Old Style*, diseñada por Morris Fuller Benton.

Publicación de distribución gratuita.