

**GOVERNO ABERTO SOB A PERSPETIVA DA TRANSPARÊNCIA,
DA TECNOLOGIA, DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, DA
COLABORAÇÃO E DAS REDES SOCIAIS NA GESTÃO PÚBLICA**

**GOBIERNO ABIERTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA
TRANSPARENCIA, LA TECNOLOGÍA, LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA, LA COLABORACIÓN Y LAS REDES
SOCIALES EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

**ATAS DO XXV CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD
A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**



PUBLICAÇÃO QUE INTEGRA AS ATAS DO XXV CONGRESSO DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, RELATIVAS À ÁREA TEMÁTICA

Lisboa, 24 - 27 de novembro de 2020

ORGANIZAÇÃO

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)
Governo de Portugal. Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, através do INA

TÍTULO

Governo aberto sob a perspetiva da transferência, da tecnologia, da participação cidadã, da colaboração e das redes sociais na gestão pública

Gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia. la tecnología, la participación ciudadana, la colaboración y las redes sociales en la gestión pública

AUTORES

Vários

EDIÇÃO

INA Editora

INA EDITORA

Rua da Alfândega, n. 5
1100-016 Lisboa
Tel.: (+351) 218 846 669
E-mail: editora@ina.pt
URL: INA Editora

EXECUÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

ISBN

978-989-8096-61-6

2022

All rights reserved. No reproduction, copy or transmission of this book may be made without written permission of the authors. Short excerpts from it may, nevertheless, be reproduced as long as the source is acknowledged

**GOVERNO ABERTO SOB A PERSPETIVA DA TRANSPARÊNCIA,
DA TECNOLOGIA, DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, DA
COLABORAÇÃO E DAS REDES SOCIAIS NA GESTÃO PÚBLICA**

**GOBIERNO ABIERTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA
TRANSPARENCIA, LA TECNOLOGÍA, LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA, LA COLABORACIÓN Y LAS REDES
SOCIALES EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

**ATAS DO XXV CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD
A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

VOLUME 2



PRÓLOGO

DE LO LOCAL AL GOBIERNO ABIERTO

Entre los temas tradicionales que tratan los científicos, académicos y profesionales de Iberoamérica, destacan dos que en este caso tenemos el placer de editar en colaboración con el Instituto de Administración de Portugal, tradicional corresponsal del CLAD en Portugal.

El tema local, de importancia desigual en los diversos países, está sometido a una doble dificultad. Por una parte, la diversidad de situaciones en los veinticuatro países, que abarcan desde una población ínfima, a macro urbes como Ciudad de México, Bogotá, Sao Paulo, Buenos Aires y otras, a pequeños asentamientos, que unen a su escasa población, la lejanía de los centros de decisión y otras dificultades como las conexiones por carretera o aéreas y los problemas de acceso a Internet.

Esta situación impide el desarrollo y en gran medida, se conforma como agente impulsor de la emigración hacia las grandes urbes y con frecuencia, cada vez más extendida, a otros países. La tradicional emigración hacia Estados Unidos y Europa es también una realidad de traslados de población de unos países a otros. Este impulso es esencialmente por dificultades políticas y económicas en los últimos diez años.

Por su parte, las cuestiones relativas al gobierno abierto son hoy de singular trascendencia por generar compartimientos cívicos impulsores de la lucha contra la corrupción, así como el control de la actividad gubernamental.

La transparencia, elemento determinante del sistema democrático constituye un deseo tan unánimemente compartido como de dificultoso asentamiento, pero es objeto de constantes proclamas políticas y de legislación casi

continua, que no suelen ser del todo ejecutivas, pero se detectan avances generalizados.

En el marco del Congreso del CLAD, estos temas están llamados a tener un desarrollo aún más amplio. Buena prueba de ello es el volumen y la profundidad de los temas tratados, que ponen de manifiesto el interés profesional y científico de ambas materias, de singular trascendencia para el convivir ciudadano en todos los países.

En el ámbito municipal por su proximidad al ciudadano tienen lugar los aspectos más relevantes de las actividades políticas y sociales, desde aquellos relacionados con la vida material, a los que suministran a los individuos conocimientos o tecnologías suficientes para mejorar su vida. De la consolidación de sus instituciones políticas, materiales y culturales, depende en buena medida el bienestar ciudadano, que más tarde puede dar lugar a una sociedad más cohesionada y justa o al incremento de la distancia entre las pequeñas poblaciones y las grandes urbes, dotadas de todas las posibilidades materiales, sociales y tecnológicas.

Si este ciudadano se consolida, si tiene acceso a las tecnologías, a la educación y al conocimiento, estaremos en mejores condiciones para que sea un activo partícipe en el ámbito municipal primero y más tarde en el regional y nacional, del gobierno abierto. Podrá exigir transparencia en el devenir de las actividades públicas, podrá reclamar rendición de cuentas, propondrá, en definitiva, la participación ciudadana en las actividades públicas.

Francisco Javier Velázquez López
Secretario General del CLAD

NOTA INTRODUTÓRIA

1. O “Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública” realiza-se anualmente, desde 1996, sendo acompanhado com grande interesse na arena ibero-americana, pois conta com a participação de oradores, oriundos das equipas governativas responsáveis por, políticas públicas dos Estados membros do CLAD, bem como de investigadores, docentes universitários e representantes de outras instituições com interesse na área das políticas e da administração pública. Esta iniciativa anual constitui, assim uma oportunidade privilegiada de partilha e reflexão sobre experiências, investigações, estudos e publicações nas várias dimensões do processo evolutivo da reforma e modernização do Estado, incluindo a modernização administrativa e a gestão dos assuntos públicos nos países da Ibero-América e do Caribe.

Foi a 14 de novembro de 2017, no decurso da reunião do Conselho Diretivo do Centro Latino Americano para o Desenvolvimento (CLAD), em Madrid (Espanha), que Portugal viu aprovada a proposta para a organização do Congresso do CLAD, a realizar em Lisboa, de 24 a 27 de novembro de 2020. Seria a quinta vez que um Congresso do CLAD decorreria fora do espaço sul-americano, e a segunda em Portugal (VII Congresso, 2002).

2. A pandemia COVID-19, à imagem de todos os domínios da nossa vida social, também teve um forte impacto na organização deste fórum, que assumiu, pela primeira vez um formato híbrido – presencial e *online* – e que contou com a participação de mais de 1000 pessoas de 10 países (dos quais 94 nacionais), incluindo 220 oradores, responsáveis por um total de 80 comunicações, distribuídas pelas 7 áreas temáticas do Congresso – Profissionalização, ética, integridade e sensibilidade social como pilares da função pública do Século 21; Avaliação, gestão da qualidade e inovação como ferramentas para a efetividade das instituições públicas; Gestão local e descentralização na perspetiva

do desenvolvimento sustentável das cidades; Administração Pública inclusiva: igualdade de género, juventude e integração da deficiência como base do desenvolvimento humano; Direito público, direitos fundamentais e garantias jurídicas como elementos essenciais do Direito à Boa Administração; Modelos de gestão e políticas públicas no âmbito dos ODS e da Agenda 2030; Governo aberto na perspetiva da transparência, tecnologia, participação cidadã, colaboração e redes sociais na gestão pública.

3. A presente publicação integra as comunicações realizadas no âmbito das sessões apresentadas nos painéis da área temática sobre “Governo Aberto sob a perspetiva da transparência, da tecnologia, da participação cidadã, da colaboração e das redes sociais na gestão pública” (vol. 2), cuja coordenação esteve a cargo de Bruno Monteiro, à data Coordenador do Laboratório de Experimentação da Administração Pública (Labx).

O primeiro volume, subordinado à área temática “Administração Local e descentralização na perspetiva do desenvolvimento sustentável das cidades”, teve coordenação a cargo de Rui Jacinto, à data Investigador do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT) e Assistente Convidado no Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Cada volume inclui ainda a apresentação do tema e um relato com as conclusões das intervenções, preparados pelos respetivos coordenadores.

Com estas publicações, pretende o Instituto Nacional de Administração, I.P. (INA, I.P.), contribuir para a disseminação do conhecimento em áreas cruciais para o desenvolvimento da Administração Pública e da cooperação no espaço ibero-americano, que permanecem - e permanecerão certamente - atuais na agenda da Administração Pública.

SUMÁRIO



Prólogo	4
Nota Introdutória	5

PARTE 1

Apresentação	8
Presentación	9
Relatório	10

PARTE 2

Lista de painéis, comunicações e intervenientes	22
Comunicações	27
Notas Biográficas	386

PARTE

1

Apresentação



Presentation

COORDENADOR

BRUNO MONTEIRO

Coordenador do Laboratório de Experimentação da Administração Pública (LabX) • Portugal

Os diagnósticos de crise sempre acompanharam a história da democracia. Têm surgido interpretações que relacionam essas crises com o surgimento de desafios de distinta ordem, como sucede hoje em dia quando se discutem o impacto da mudança tecnológica ou as expectativas dos cidadãos a respeito da confiança nas instituições democráticas. A transformação tecnológica promete potencialidades exponenciais no exercício de direitos pelos cidadãos, garantindo-lhes um amplo acesso à informação e alargando as suas redes de comunicação a uma escala inédita? ao mesmo tempo que são questionados os riscos de opacidade, controlo e imprevisibilidade. Diante das exigências dos cidadãos a respeito da transparência, equidade, integridade e legitimidade das instituições democráticas, os Estados têm sido pressionados para encontrar respostas inovadoras e apropriadas. Precisamente daqui surgiram as propostas de Administração Aberta. Tanto na modernização da gestão administrativa e dos serviços públicos, como na adoção de estratégias de desenvolvimento sustentável, estes desafios delineiam o horizonte futuro das Administrações Públicas e, ao mesmo tempo, constituem impulsos que as orientam nessa direção. A natureza peculiar da democracia permite-lhe trazer estes desafios para o centro do próprio debate democrático.

Esta área temática convida à apresentação de propostas de painéis que promovam a discussão teórico-metodológica e a partilha de iniciativas práticas relativas a temas relevantes para a Administração Aberta em contexto ibero-americano:

- Tecnologias emergentes na inovação pública;
- Espaço mediático e redes sociais;
- Participação cidadã e sociedade civil;
- Dimensões éticas no uso de tecnologias e na interação entre humanos e tecnologia;
- Metodologias para o desenvolvimento sustentável e a antevisão do futuro da Administração Pública (experimentação, foresight, inovação antecipatória, etc.);
- Práticas colaborativas do Estado e parcerias com o ecossistema de inovação;
- Transparência e dados abertos;
- Novos modelos de governança e de disponibilização de serviços públicos.

Na apresentação das suas propostas de painéis, os proponentes podem optar por destacar um destes temas ou por abranger as combinações e interseções existentes entre eles, sem que haja à partida nenhuma limitação nas abordagens metodológicas sugeridas.

Los diagnósticos de crisis siempre han acompañado la historia de la democracia. Surgen interpretaciones que relacionan esos crisis con el surgimiento de retos de orden distinta, como hoy en día sucede cuando se discuten el impacto del cambio tecnológico o las expectativas de los ciudadanos sobre la confianza en las instituciones democráticas. La transformación tecnológica promete un potencial exponencial en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, garantizando un amplio acceso a la información y ampliando sus redes de comunicación a una escala sin precedente ? en tanto que son cuestionados los riesgos de opacidad, control y incertidumbre. Ante las exigencias de los ciudadanos sobre la transparencia, equidad, integridad y legitimidad de las instituciones democráticas, los Estados han sido presionados para encontrar respuestas innovadoras y adecuadas. Precisamente de ahí surgirán las propuestas de Gobierno Abierto. Tanto en la modernización de la gestión administrativa y de los servicios públicos, como en la adopción de estrategias de desarrollo sostenible, estos retos trazan el horizonte futuro de las Administraciones Públicas al mismo tiempo que constituyen los impulsos que orientan las dichas instituciones en esa dirección. La naturaleza distintiva de la democracia es lo que le permite situar a esos retos en el centro del propio debate democrático.

Esta área temática invita a todas y todos a la presentación de propuestas de paneles que promuevan la discusión teórico-metodológica y el intercambio de casos prácticos sobre temas relevantes para el Gobierno Abierto en el contexto iberoamericano:

- Tecnologías emergentes en la innovación pública;
- Espacio mediático y redes sociales;
- Participación ciudadana y sociedad civil;
- Dimensiones éticas no uso de tecnologías e na interação entre humanos e tecnologia;
- Metodologías para el desarrollo sostenible y el diseño de escenarios de futuro de la Administración Pública (experimentación, foresight, innovación anticipatoria, etc.)
- Prácticas colaborativas del Estado y colaboración con el ecosistema de innovación;
- Transparencia y datos abiertos;
- Nuevos modelos de gobernanza e de prestación de servicios públicos.

En la presentación de sus propuestas de paneles, los proponentes pueden optar por destacar uno de estos temas o por abarcar las combinaciones

Relatório



Reporte

Neste relatório final, vamos reportar, ainda que de maneira sumária, os contributos trazidos pelos painéis integrados nesta Área Temática. O propósito essencial desta Área Temática consistia em explorar, de modo articulado, os desenvolvimentos registados nas esferas de ação da Administração Aberta, da Mudança Tecnológica e da Gestão Pública, tendo como plano de fundo a situação pandémica que ainda grassa pelo mundo. Para dar conta das atuais configurações e propensões da Administração Aberta, a chamada pública para esta Área Temática incentivava a *pensar por conexão* todas estas esferas de ação. De seguida, vamos apresentar os principais eixos de orientação que atravessaram os painéis programados, apresentando um mapeamento dos tópicos que concentraram as atenções de participantes provenientes de uma ampla diversidade de contextos geográficos e institucionais. Na terceira seção, destacaremos os sinais emitidos pelos participantes que permitem uma identificação dos temas emergentes e uma caracterização das perspetivas reservadas para as Administrações Públicas dos nossos países, a começar por uma etapa pós-pandémica que exige ser atempadamente pensada e planeada. Por último, daremos uma nota que salienta o papel transformador e proactivo que a cidadania pode ter na exploração das alternativas positivas contidas pelo universo de possíveis das nossas democracias. Por outras palavras, ao salientar este potencial da lógica participativa, terminamos com uma nota anti-fatalista sobre os futuros dos países enquanto democracias e, em particular, erguendo um horizonte de trabalho colaborativo em torno a este tema para as próximas iniciativas do CLAD.

1. PENSAR POR CONEXÕES: ADMINISTRAÇÃO ABERTA, MUDANÇA TECNOLÓGICA & GESTÃO PÚBLICA EM CONTEXTO DE CRISE

A Área Temática «*Gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia, la tecnología, la participación ciudadana, la colaboración y las redes sociales en la gestión pública*» tinha como propósito pensar de maneira relacional uma constelação de esferas de ação, por vezes tomadas em isolamento. Uma exigência metodológica ainda mais necessária por motivo de circunstâncias históricas particulares que tornaram sobremaneira salientes as interações existentes entre as políticas democráticas, as mudanças tecnológicas e a gestão pública patentes nos processos de ideação, desenvolvimento, aplicação e avaliação das respostas do setor público para os desafios criados pela pandemia. Entre outras, assimilaram-se os contributos que resultam das críticas às ambiguidades causadas pela desvinculação interpretativa entre as políticas e as tecnologias na Administração Aberta (Yu & Robinson, 2012), bem como das propostas analíticas que reconhecem a mediação desempenhada pelas organizações públicas e pela arquitetura institucional das Administrações Públicas na promoção da democracia (Ingrams, 2020). A expressão «Administração Aberta» precisa de afastar estas ambiguidades e imprecisões para ser mais do que uma «mitologia» da política (Cassirer, 1974). Portanto, nesta Área Temática pretendia-se religar a apreciação das transformações de âmbito tecnológico com a observação dos progressos registados nas políticas democráticas e, em particular, nas iniciativas de abertura do Estado, sempre vinculando ambas as mudanças aos modelos de gestão pública e aos modos de regulação existentes nas sociedades em causa.

- **Políticas democráticas & Administração Aberta:** as discussões sobre as políticas democráticas remetem para uma consideração da ordem do poder, o que permite situar o debate da Administração Aberta a partir de uma visão da democracia como sistema político e como modelo de governação (Estlund, 2007; Klinke, 2016). De maneira sintomática, registamos uma conceitualização do paradigma da Administração Aberta que aponta para as transformações das estruturas de distribuição de poder, os mecanismos de exercício do poder político e instrumentos de política pública, e a re-definição do papel da cidadania. Os princípios da Administração Aberta – a transparência na atividade pública, a promoção da participação cívica, a integridade do serviço público, e o alargamento da abertura, colaboração e prestação de contas – surgem, assim, menos como convenções do que como vetores e sintomas das mobilizações em curso nos sistemas democráticos contemporâneos.
- **Mudança tecnológica:** em vez de tentativas para encontrar uma natureza congénita ou, em contrário, para defender uma suposta neutralidade imaculada nas tecnologias, seria mais proveitoso pensar nas mudanças tecnológicas a partir da sua conexão com formas de governo e com modelos de gestão, já que os objetivos, o desenho, e as aplicações adotados em cada momento para uma determinada tecnologia, sobretudo quando usada dentro do âmbito do serviço público, são contingentes de acordo com essas conexões. Por seu lado, as soluções tecnológicas permitem ou inibem atividades, disponibilizam ou restringem opções acessíveis ou imagináveis nas esferas da política e da gestão. Para controlar o determinismo tecnológico, ou impedir uma

variedade de «tecnocentrismo», é preciso interpretar as mudanças tecnológicas em paralelo com as transformações aqui apresentadas noutras esferas de ação.

- **Modos de regulação & Gestão pública:** para esta esfera de ação, quisemos abranger dimensões que estão além do patamar analítico que compreende os mecanismos institucionais de regulação, os sistemas de distribuição pública e privada, as convenções éticas e legais vigentes, ou os registos discursivos de (des)legitimação da ação pública (Boyer, 2002; Fligstein, 2006). Nesta esfera de ação, também tivemos a preocupação de observar microscopicamente a gestão pública: seja em termos do papel desempenhado pelo Estado como provedor de serviços e bens, seja como instância de arbitragem e fiscalização, seja como ativador do ecossistema de inovação, seja ainda como complexo organizacional de procedimentos administrativos, o papel de mediação da gestão pública constituiu um tema crítico para a discussão nesta Área Temática.

Em termos metodológicos, a chamada pública para esta Área Temática patrocinava uma caracterização do aspeto assumido atualmente pelas experiências de Administração Aberta no contexto dos países ibero-americanos a partir de uma leitura cruzada das imbricações entre as esferas de ação acima indicadas (vd. Kocka, 1998). Nos painéis programados, contamos com participantes provenientes de 7 países ibero-americanos, ligados principalmente ao universo académico ou às administrações públicas. Sem oferecer um retrato exaustivo, os contributos trazidos para esta Área Temática servem como trabalho preliminar para caracterizar as lógicas específicas do espaço ibero-americano sem ter necessariamente que pedir emprestados os paradigmas surgidos noutras

latitudes geopolíticas. Deste modo, explora-se a vantagem de ter mais do que uma apresentação panorâmica de exemplos, como sucede quando se pretende pintar um grande fresco histórico ou então realizar apenas comparações caso a caso (Kocka, 2009): no plano de conexões essas esferas de ação, salientam-se as possibilidades combinatórias que existem entre políticas democráticas, mudanças tecnológicas e modos de gestão pública para a criação de formas de Administração Aberta no universo ibero-americano.

Obviamente, o contexto da pandemia condicionou o sentido das propostas apresentadas, que assimilaram na sua retaguarda cognitiva e concetual os impactos da pandemia e os processos por ela desencadeados nos diversos países ibero-americanos aqui representados. Por consistir num processo multidimensional em permanente evolução, dependente das transformações que ocorrem ininterruptamente dentro de cada uma dessas esferas de ação tanto como das alterações nos equilíbrios ou tensões entre elas, estas interconexões são especialmente sensíveis às intensas e aceleradas mudanças que ocorreram com a pandemia, que desencadearam inusitadas sequências de causas sociais, económicas e políticas ao mesmo tempo que desregulavam os mecanismos de compensação e normalização estabelecidos (vd. Dobry, 2009). Sendo verdade que a crise constitui um terreno de estudo privilegiado, pelos testes de esforço que colocaram aos sistemas políticos, às estruturas tecnológicas e aos quadros de regulação institucional, é importante que se vincule esta atenção à relativa excecionalidade da crise com os processos de longo alcance, usualmente lentos e invisíveis, que vêm de um passado por vezes longínquo e que certamente terão consequência diferenciadas no futuro.

2. EIXOS DE ORIENTAÇÃO

A atitude de crítica surge associada ao sentimento de crise dos modos de organização social e político, estando ambas as experiências associadas à génese da modernidade (Koselleck, 1988). Pelo impacto multiplicado e pelo ineditismo da escala desta pandemia, pode colocar-se a hipótese de lidarmos com uma revisão da experiência (pós-)moderna? A questão permanece em aberto. Não espanta, em todo o caso, que os painéis tenham trazido análise críticas sobre o atual estado da Administração Aberta vista pelo prisma das mutações das democracias, das mudanças tecnológicas e da organização do serviço público. Sem termos que pretender a existência de consensos entre os participantes, podemos, todavia, identificar eixos de orientação que cruzaram o conjunto de apresentações agrupadas nestes painéis.

- **A crise como revelador:** não só por ter colocado no limite a capacidade de resposta das instituições públicas, a crise tornou evidentes tendências latentes nas estruturas sociais e políticas, trazendo como riscos o agravamento de desigualdades pré-existentes ou a criação de novas exclusões ou marginalizações (por exemplo, diante do acesso e uso de tecnologias). Por outro lado, pese embora todas as dificuldades, a crise mostrou a relevância dos modelos públicos de resposta às necessidades da população e das empresas, demonstrando a centralidade potencial do setor público como dispositivo de regulação de crises societárias e como promotor de missões englobantes.
- **Princípios de legitimação da democracia:** a crise veio tornar ainda mais saliente problemas de legitimidade acumulados nas sociedades democráticas, especialmente

quando esses questionamentos puderam surgir associados às potencialidades das tecnologias de comunicação de massa. Entre outros aspetos, a resiliência das democracias é posto à prova quando se mina o relacionamento de confiança diante das instituições públicas e dos representantes políticos; se contribui para a massificação e a consolidação de discursos desinformativos ou com pendor anti-democrático; ou se promovem mobilizações que disputam a centralidade das instituições representativas da democracia ou as contornam pura e simplesmente (como sucede com as alterações na esfera pública pelo questionamento do estatuto da «verdade» da imprensa).

- **A força das expetativas:** as perceções e as representações a respeito da crise (sobre as suas causas ou gravidade, por exemplo), porquanto condicionam as definições das opções de ação que são imagináveis e exequíveis a um dado momento; pesam sobre os comportamentos individuais e coletivos, inclusive entre especialistas tecnológicos; e influem nas estratégias de resposta avançadas pelas organizações públicas. A este respeito, têm especial importância os medos – mais ou menos realistas – sobre as consequências, supostas ou não, trazidas pelas tecnologias em termos de privacidade e controlo ou as ideias-feitas sobre a capacidade de operacionalização das Administrações Públicas.
- **A crise como indutor de experimentação:** seja pela insuficiência ou insatisfação das respostas existentes, seja pela exigência de responder a necessidades inéditas, a crise promoveu mudanças nos estilos de mobilização e participação da cidadania, inéditas parcerias entre parceiros públicos e privados em matéria de ciência e de tec-

nologia (a começar pela partilha de dados), novos modelos de prestação de serviços públicos (desde logo, pelo forte impulso para a digitalização), abordagens metodológicas e soluções inovadoras para responder às dificuldades das populações e empresas em matéria de serviços públicos, entre muitos outros âmbitos da Administração Aberta.

- **Questões de escala:** as experiências de Administração Aberta assumem lógicas distintas consoante a escala a que se concretizam, pelo que se deve evitar a transposição de normas e propostas desligadas dos seus contextos de implantação. Dependendo destas iniciativas ocorrerem à escala do local, da região ou da nação, os sistemas de atores relevantes mudam, com eles mudando também os recursos e as regras que são mobilizáveis (Tilly, 2002). Olhar para o âmbito local revela realidades ignoradas a outro nível, que ali assumem um aspeto distinto ou simplesmente brotam de maneira inesperada, metamorfoseando as mudanças globais.
- **Pensamento sistémico sobre a tecnologia:** em vez de ver o Estado por compartimentos, ou então separar as alterações políticas e institucionais do Estado das transformações tecnológicas ou sociais mais vastas, é preciso pensar a tecnologia a partir de uma perspetiva sistémica, que capture a natureza multidimensional e multissectorial das suas causas e consequências. Neste espírito, a própria «modernização» é mais do que sofisticação tecnológica ou aplicação de novas soluções organizacionais, estando acoplada ao estado da política democrática ou, entre outros, com os equilíbrios sociais e económicos de um território ou comunidade.

- **Uma distorção dos quadros temporais.** Pela pressão das urgências e pela magnitude dos desafios, a crise contribuiu para que as atenções das administrações públicas convergissem para respostas instantâneas e para o imediato. Sendo inteiramente compreensível neste contexto pandémico, esta circunstância pode elevar o risco de «efeito de túnel» nas estratégias de política pública, sem consideração pelas ramificações das consequências em domínios sociais, económicos ou políticos ou pela sua sustentabilidade no tempo longo.
- **Visão holística do ciclo de vida das políticas públicas:** é importante que a Administração Aberta e, por seu lado, a Gestão Pública tenham em conta todas as etapas do ciclo de vida das políticas ou dos serviços, incluindo a sua monitorização e avaliação. Deste modo, impede-se a desvinculação entre uma legislação e a sua expressão prática, garante-se o alinhamento constante entre os objetivos pretendidos pelos programas e a satisfação obtida pelos destinatários de uma política ou serviço (a começar pelos próprios cidadãos), ou minimizam-se os perigos nascidos da frustração das expectativas prévias a uma mudança política ou organizacional. Diante da multiplicação de mudanças trazida pela crise, é ainda maior a importância da monitorização e avaliação, já que se coloca, a breve trecho, o desafio de assegurar a melhoria progressiva das soluções que se revelarem vantajosas ou, então, de descartar as soluções que se mostrarem ineficazes ou perderem a sua utilidade.
- **Flexibilidade das modalidades de participação cívica:** não só não existe um modelo rígido de participação cívica, pois

registam-se sucessivas mudanças ao longo do tempo (em que se incluem regressões ou contradições), como a participação cidadã pode assumir, a um dado momento, plurais modalidades de concretização, que percorrem uma gama de variedades que vão desde a receção passiva de informação unidirecional transmitida pelo Estado até ao envolvimento ativo pela cocriação ao longo de todas as etapas do processo de decisão pública, passando pelo uso dos momentos formais de participação deliberativa ou pela realização de mobilizações informais de exercício da cidadania. Para além disso, a participação nem sempre assume um sentido «progressista», podendo revelar a adoção de princípios anti-democráticos. Esta flexibilidade das modalidades de participação cívica deve ser reconhecida pelo interesse analítico que tem para os estudos dos sistemas políticos, podendo, além do mais, proporcionar um campo de oportunidades mais amplo de caminhos para a expansão da cidadania ativa ou da Administração Aberta.

- **Tecnologia como potenciador:** embora exista o perigo de se impor e aprofundar uma divisão entre especialistas e «leigos» em termos do desenho, do acesso e da gestão das tecnologias, a mudança tecnológica pode ser usada para aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, por exemplo em termos de otimização em tempo real da afetação de recursos e de obtenção de impactos positivos a uma larga escala. Para evitar que a tecnologia se desacople dos propósitos da gestão pública e que, além disso, se mantenha transparente para largos segmentos de utilizadores, deve aproveitar-se a inteligência coletiva das organizações públicas, que pode, aliás, ser transformada pela assimi-

lação das potencialidades tecnológicas (por exemplo, a lógica colaborativa que surge catalisada pelas tecnologias sociais em rede).

- **Momento para repensar a organização do setor público e as competências do emprego público:** pela combinação entre a Mudança Tecnológica e a Administração Aberta surge a exigência de atualizar, alargar ou renovar as competências dos trabalhadores públicos, integrando competências técnicas que estejam a par dos novos instrumentos tecnológicos, mas também novas competências emergentes que apoiem um Estado proactivo, responsável e sustentável. As próprias organizações públicas podem buscar novos mecanismos para garantirem a sua abertura à cidadania e ao ecossistema de inovação, adotando práticas de gestão que vão além da prestação de contas; garantindo o envolvimento ativo de cidadãos e de atores «externos» na definição das estratégias e na cocriação de soluções; e permitindo formas de envolvimento dos seus trabalhadores que vão ao encontro de uma ideia de liderança «distribuída».
- **Papel dos laboratórios e de outros modelos inovadores de ação para a administração pública.** Por entre as numerosas iniciativas aludidas, destacam-se duas configurações inovadoras de ação da Administração Pública, a saber: os espaços seguros e os espaços liminares. Entre outros, os *espaços seguros* abrangem tanto os laboratórios de inovação, tomados como mecanismos de prospeção de soluções inéditas ou disruptivas ou como «antecâmaras» que consolidam uma solução antes da sua implementação (e.g. *testbeds*), como as *sandboxes* regulatórias, que abrem a possibilidade de encontrar um modelo alterna-

tivo de regulação sem comprometer as garantias de rigor e o direito à transparência exigidos a um Estado democrático. Por *espaços liminares* caracterizamos essas oportunidades, mais ou menos institucionalizadas, em que as sinergias entre a sociedade civil, a comunidade de empreendedores e o Estado são maximizadas pelo encontro repetido entre as organizações respetivas e em que os atritos podem ser aproveitados para dar uma natureza mais dinâmica a esta cooperação, como deve suceder nos fóruns de Administração Aberta (entre outros, *ideathons*, «conversatórios», etc.) ou nas iniciativas para empreendedores baseadas em desafios públicos (*hackathons*, *design sprints*, variedades de GovTech, etc.)

3. PROPOSTAS & PERSPETIVAS

Num contexto de urgência, surgem soluções que são provisórias ou que se revelarão relativamente ineficazes com o tempo. No entanto, surgem também mudanças que eram inimagináveis pouco tempo antes ou desenvolvem-se propostas de solução alternativa, inéditas até à data. Estas novas soluções permitem substanciar uma crítica ao existente, mas sobretudo vão alimentar novos horizontes de expectativas. Será sobre estas perspetivas que podemos desenvolver pistas para o futuro da Administração Pública, começando desde já pelo desafio colocado pela estabilização das soluções que provaram ser positivas e duradouras durante a presente crise.

- **Renovada centralidade do Estado:** a reação dos Estados à pandemia mostrou, por entre as numerosas contrariedades encontradas, a centralidade que conservam

na provisão de bens e serviços às populações, atuando para orquestrar estratégias de larga envergadura a desafios societais, ainda que diante de interesses particulares e contraditórios, e demonstrando a sua relevância para dar respostas rápidas no sentido de prevenir consequências ainda mais negativas para a sociedade, pese as teses mais céticas sobre o valor das provisão dos serviços públicos que estão em circulação. Por outro lado, o Estado pode atuar como ativador de mudanças de larga escala entre o ecossistema de inovação, seja pela apresentação de solicitações ao sistema científico ou à comunidade de empreendedores, seja pela definição de prioridades de apoio para linhas de trabalho específicas, seja ainda pelo favorecimento do encontro entre parceiros da «quádrupla hélice» em torno da ideação de soluções conjuntas para problemas públicos.

- **Administração Aberta como vetor para uma teoria da mudança:** além de justificar a apresentação de medidas avulsas, a Administração Aberta pode ser um autêntico vetor de uma teoria da mudança para os serviços públicos e as políticas públicas. O paradigma de democracia participativa pode disponibilizar coordenadas para repensar as finalidades e os meios que podem ser adotadas pelos Estados, desde logo a respeito das mudanças tecnológicas.
- **Tecnologia ao serviço da colaboração.** Os esquemas organizacionais da Administração Pública devem tirar partido das tecnologias, em especial no que elas permitem em matéria de conhecimento, monitorização e intervenção em tempo real, de processamento de dados massivos para a obtenção de informação usá-

vel, de colaboração e comunicação entre organizações públicas ou trabalhadores públicos através de plataformas de participação distribuída e aberta, ou de desenvolvimento de estilos de gestão mais ágeis e mais proativos para os serviços públicos. O primado das lógicas colaborativas de gestão pública pode ser resguardado pela utilização de tecnologias que tornem a colaboração mais do que um desiderato ideológico: a organização do Estado passa a poder orientar-se no sentido de se tornar transversal e trans-departamental; integrada e, idealmente, proativa (desonerando de exigências a cidadãos, empresas e outros atores e satisfazendo de maneira «automatizada» os seus direitos); virada para fora, ou seja, centrada nos desafios dos cidadãos e empresas e nas respostas para a sociedade, entre outros aspetos. Dentro do próprio Estado, as organizações públicas elas próprias podem tornar-se mais participativas para os seus trabalhadores, equacionando um modelo de organização do trabalho menos hierarquizado e mais colaborativo, que pode beneficiar grandemente das oportunidades disponibilizadas pelas atuais tecnologias. Na verdade, a passagem para o digital não é só uma questão de tecnologia, porquanto suporta ou exige alterações dos modos de gestão das organizações públicas, tanto como levanta questões de legitimidade da ação pública que são políticas e sociais por natureza.

- **Missões orientadas ao valor público:** mais do que uma gestão preocupada apenas em auto-validar os seus procedimentos formais através do cumprimento burocrático, existe a oportunidade de promover uma gestão pública orientada à criação de valor público. Neste sentido, diante dos

«grandes desafios» que confrontam a sociedade – e que não se esgotam na atual crise, mas compreendem tendências que estavam ativas muito antes, como a crise climática, o «envelhecimento» das sociedades ou o crescimento sustentável – existe a necessidade de equacionar uma inovação centrada em missões, definindo-se uma direção para a inovação (e não só um ritmo) que aponte para o «valor público», isto é, «valor que é criado coletivamente para um propósito público – o que requiere o envolvimento dos cidadãos a definir o propósito, estimulando aptidões e capacidades, a avaliar o valor criado, e a assegurar que o valor societal é distribuído equitativamente» (Mazzucato & Dibb, 2019).

- **Formas alternativas de governança:** existem oportunidades para pensar em modalidades alternativas de governança, em especial tirando partido das aprendizagens nascidas nas colaborações com atores do ecossistema de inovação (desde logo, a interação entre o sistema científico e tecnológico e as administrações públicas, que derrubou muitas barreiras burocráticas e operacionais) e, a outro patamar, nas experiências realizadas pelos movimentos reticulares de base local (*grassroots*) e pelos vínculos comunitários de proximidade. Permitindo que este conhecimento possa deslizar «de baixo para cima» pode apoiar-se a gestação de novos relacionamentos de interdependência entre «uma ampla gama de sistemas sociais especializados (como a economia, o sistema legal, o sistema político e o sistema de saúde) e no mundo da vida (ou, em sentido lato, sociedade civil)» (Jessop, 2002). Por outro lado, a generalização de instrumentos e de canais de sentido participativo, bidirecionais

e colaborativos, que contaram com as virtualidades providenciadas pelas tecnologias, abrem inéditas margens de progressão para a integração interdepartamental dentro do Estado – originando um Estado «sem costuras» e, portanto, sem silos administrativos e tecnológicos – e para a concretização da Administração Aberta em iniciativas legislativas, políticas e organizacionais (proteção da privacidade, dados abertos, etc.).

- **A cocriação como oportunidade de renovação do contrato democrático:** A multiplicação e a consolidação de iniciativas de cocriação pode constituir um mecanismo para renovar os laços entre cidadania e Estado, aparecendo como alternativa ou, pelo menos, complemento às formas de representação política mais restritivas, ao especialismo tecnocrático ou às normas burocráticas. Em particular, a cocriação permite prevenir ou minimizar as clivagens de natureza social, política ou tecnológica, seja porque questiona os pressupostos em que assentam essas desigualdades (derivadas da exclusão de recursos, direitos ou competências), seja inclusive pela integração no próprio desenho das políticas, tecnologias ou serviços das perspectivas dos seus utilizadores, que veem assim, do mesmo passo, o seu estatuto ser promovido de «recetores» a «criadores», ou «participantes» pelo menos. Neste ano de 2020, em que se celebra o centenário da morte de Max Weber, vale a pena pensar como a cocriação pode ser uma via de superação para a descoincidência, que aquele autor salientava no seu *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland*, que existe entre «"democratização" política» e «democratização social» (Weber, 1988: 245).

- **Pensar globalmente, agir localmente:** as sequências de consequências e as redes de interdependências que se mostraram a respeito da crise tornaram saliente a necessidade de adotar um pensamento sistémico, sem que, contudo, tenhamos de separar esse modo de visão de uma capacidade de intervenção situada, que responda a necessidades contextuais. A Administração Aberta pode ser vista aqui não só como um «corpo de doutrina», mas antes como uma «tecnologia móvel» (Ong, 2007) que pode ser vista como programa operativo com capacidade de metamorfose adaptativa às exigências dos seus espaços de implantação, ainda que preservando a sua matriz genética de abertura estatal nessas transposições.
- **A inovação experimental e a decisão política baseada em dados empíricos:** a tomada de decisões públicas, pela sua dependência das realidades concretas e pela sua vocação de serviço dedicado ao bem comum, beneficia com a sua sustentação em dados empíricos sólidos, atualizados e confirmados – e o seu afastamento de palpites, preconcepções ou polémicas que sejam desinformadas e desinformadoras. Neste sentido, a experimentação surge como expediente metodológico especialmente adequado para apoiar a tomada de decisões em matéria de política pública ou de desenho de serviços públicos, dada a sua capacidade de informar decisões a partir de usos reais por cidadãos e de minimizar os riscos de implementação através de testes prévios e iterativos.
- **Economia política da inovação pública:** para dar conta da economia política da inovação não basta a consideração da mudança tecnológica ou a interpretação das políticas de promoção adotada pelo Estado neste âmbito, sendo ainda necessário considerar os modelos de gestão das organizações públicas e, a um nível ainda mais amplo, as lógicas de distribuição do poder mantidas com os cidadãos. O sentido, o ritmo e os impactos da inovação são condicionados pela sua associação mais ou menos intensa a modelos de gestão colaborativos na Administração Pública ou, entre outros, a instituições abertas e participativas no campo da política democrática.
- **Uma gestão pública dirigida ao futuro, com serviços públicos sustentáveis e resilientes:** para lidar com uma realidade complexa e acelerada torna-se indispensável ter um Estado capaz de responder de maneira proativa às necessidades da sociedade e de assegurar a sustentabilidade das suas iniciativas no futuro, sem comprometer o bem-estar das próximas gerações nem desperdiçar inutilmente os escassos recursos disponíveis. Por isso, torna-se uma necessidade pensar numa gestão pública dirigida ao futuro. Em particular, a inovação antecipatória surge como paradigma para um Estado menos reativo, que se mostra, pelo contrário, disposto a acolher a incerteza e a apostar em respostas sustentáveis e responsáveis no longo termo (vd. [OPSI, 2020](#)).

4. NOTAS FINAIS: UMA HISTÓRIA EM ABERTO

«L'histoire, c'est-à-dire selon nous,
le sens de la possibilité.»

Georges Canguilhem,
La connaissance de la vie, p.47

A crise significou a aceleração de mudanças e a improvisação de soluções inovadoras dentro da Administração Pública, ainda que possa ter levado aos limites a capacidade de reação dos Estados ou iluminado um lastro de desigualdades pré-existentes. A crise, porém, não é o fim da história. Pelo contrário, esta Área Temática destacou precisamente a capacidade transformadora trazida pelas iniciativas de Administração Aberta para a transformação das organizações públicas e dos serviços públicos no sentido de se tornarem espaços mais participativos e mais colaborativos. Para surtirem plenamente resultado, estas iniciativas aproveitaram o potencial mobilizador da mudança tecnológica, que permitiu, entre outras, conciliar as vantagens técnicas de monitorização da atividade pública com a promessa de renovação do contrato social pela aproximação em tempo real que possibilitam aos cidadãos. Seja como

for, a crise, até pela sua natureza inesperada, veio desmentir fatalidades a respeito do futuro do Estado democrático. Os painéis agrupados por esta Área Temática vieram, esperamo-lo, contribuir para definir com maior realismo os cenários pós-pandemia obtidos pela leitura cruzada entre Administração Pública, Mudança Tecnológica e Gestão Pública.

Para o plano mais restrito da vida orgânica do CLAD, a expectativa é que os problemas aqui detetados e as perspetivas aqui abertas garantam a sobrevivência e o aprofundamento desta discussão nos próximos congressos. Se é verdade que esta Área Temática não terminou com respostas definitivas para os desafios da Administração Aberta, que continuarão a ser reengendrados ou a derivar para novas variedades, ela serviu, porém, para salientar e consolidar questões que continuarão a marcar as próximas etapas de um debate de interesse para os países ibero-americanos. Por isso, este relatório não pretende apressar conclusões, nem estabelecer axiomas. Pretende, isso sim, ser como que uma carta de marear que, longe de inscrever vias pré-definidas, nos mostre o imenso oceano de possibilidades em aberto que podemos ainda explorar através do CLAD.

PARTE

2

PAINÉIS, COMUNICAÇÕES, INTERVENIENTES



COORDENADOR

BRUNO MONTEIRO

Coordenador do Laboratório de Experimentação da Administração Pública (LabX) • Portugal

GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO: APROXIMACIÓN REFERENCIAL, POLÍTICA SOCIAL Y MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

COORDENADOR: LOUIS VALENTÍN MBALLA

Los avatares de cuatro sexenios de política social en México desde los pilares del gobierno abierto

LOUIS VALENTÍN MBALLA

Gobierno abierto: un acercamiento referencial para los gobiernos locales de México

MARIO EDUARDO IBARRA CORTÉS

Legalidad y participación ciudadana en México: un análisis normativo de las entidades federativas

MIGUEL ÁNGEL VEGA CAMPOS

GOBIERNO ABIERTO ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA DEL COVID-19: EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS INTERNACIONALES

COORDENADOR: EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GÓMEZ

Percepciones y realidades sobre los efectos de la pandemia COVID-19 en el desarrollo académico de los estudiantes universitarios desde la perspectiva de gobierno abierto y uso de TIC

EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GÓMEZ

Conversatorios de la Red Académica de Gobierno Abierto sobre la relación Estado abierto y gestión del COVID-19

ESTER KAUFMAN

Desafíos y oportunidades del gobierno abierto frente a la crisis del COVID-19: ¿cómo garantizar una respuesta multisectorial?

SOLEDAD GATTONI

INTELIGENCIA ARTIFICIAL E INTELIGENCIA COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO: ¿EXCLUYENTES O COMPLEMENTARIAS?

COORDINADORA: CRISTINA GALÍNDEZ HERNÁNDEZ

Elementos para potenciar el uso de la inteligencia artificial y la inteligencia colectiva en el sector público

CRISTINA GALÍNDEZ HERNÁNDEZ

Potenciando el uso de la inteligencia colectiva en las decisiones públicas mediante inteligencia artificial: las potencialidades de una plataforma de participación ciudadana del Congreso de Chile

AMARIS ANANDA ANDREA ARROYO MUÑOZ

Inteligencia colectiva y tecnologías sociales para potenciar la innovación abierta en la administración pública iberoamericana

FRANCISCO ROJAS MARTÍN

Entrenar la inteligencia de las instituciones: innovar en el equilibrio entre inteligencia artificial e inteligencia colectiva

ESTEBAN ROMERO FRÍAS

INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA INNOVAR EN ADMINISTRACIONES ABIERTAS Y SOSTENIBLES: IMPLICACIONES DESDE LOS DATOS, PERSONAS, ORGANIZACIONES Y NORMATIVA

COORDINADOR: J. IGNACIO CRIADO GRANDE

Inteligencia artificial en la administración general del Estado: marco de política y perspectiva de los responsables de tecnologías de información ministeriales en España

J. IGNACIO CRIADO GRANDE

Capacidades institucionales para la integración estratégica de la inteligencia artificial en las administraciones públicas

MIQUEL SALVADOR

El futuro de la innovación en las administraciones públicas: entre la inteligencia artificial y la inteligencia emocional

CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

Percepciones y realidades sobre los efectos de la pandemia COVID-19 en el desarrollo académico de los estudiantes universitarios desde la perspectiva de gobierno abierto y uso de TIC

EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GÓMEZ

GOBIERNO ABIERTO A TRAVÉS DEL DIÁLOGO, LA PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES Y LA FISCALIZACIÓN

COORDINADOR: LUIS ESTEBAN VILLANUEVA ÁNGEL

La fiscalización superior como mecanismo de apoyo al gobierno abierto

LUIS ESTEBAN VILLANUEVA ÁNGEL

La mesa de armonización política: una propuesta de participación ciudadana en las decisiones públicas

LUIS IGNACIO ARBESÚ VERDUZCO

Fiscalización y participación ciudadana en gobiernos subnacionales

NADIA CAROLINA RANGEL VALDIVIA

GOBERNANZA URGENTE EN ESCENARIOS INCIERTOS

COORDINADOR: JORGE FERNANDO RESINA DE LA FUENTE

Gobernanza urgente en escenarios inciertos

JORGE FERNANDO RESINA DE LA FUENTE

Factores ideacionales y cambio institucional: la transformación de la Administración Nacional de la Seguridad Social en Argentina durante los gobiernos kirchneristas

JUAN IGNACIO ESTÉVEZ RUBÍN DE CELIS

Memoria y acción política: los marcos de la disputa por el pasado y su traducción institucional en España y Argentina

DANIEL MARTÍNEZ LAMAS

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TECNOLOGÍA EN LA NUEVA DEFINICIÓN DE LAS TAREAS GUBERNAMENTALES

COORDINADOR: IVÁN LAZCANO GUTIÉRREZ

Gobierno y administración pública en la era de la disrupción tecnológica digital

IVÁN LAZCANO GUTIÉRREZ

Resiliencia del Estado frente a las tecnologías emergentes de la actualidad

LEDÉNKA MACKENSIE MÉNDEZ GONZÁLEZ

Gobierno abierto: transparencia y tecnología en la auditoría para fortalecer la integridad en el servicio público de México

ERNESTO ALVARADO RODRÍGUEZ

A IMPRESCINDIBILIDADE DA TECNOLOGIA COMO MEIO DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃO NO CONTROLE DE EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROJETO NA PONTA DO LÁPIS

COORDINADOR: CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Controle de efetividade da política pública de educação pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Brasil

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Participação cidadã e da sociedade civil no controle do financiamento da educação pública no Brasil

CRISTINA ANDRADE MELO

O Tribunal e a transparência para o controle social

CARLOS ALBERTO PAVAN ALVIM

Na Ponta do Lápis: tecnologia a serviço da sociedade

NAILA GARCIA MOURTHÉ

**GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO:
APROXIMACIÓN REFERENCIAL,
POLÍTICA SOCIAL Y MARCO NORMATIVO
DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

COORDENADOR

LOUIS VALENTÍN MBALLA

Los avatares de cuatro sexenios de política social en México desde los pilares del gobierno abierto

Louis Valentín Mballa
Miguel Ángel Vega Campos
Mario Eduardo Ibarra Cortés

1) Introducción

El análisis de la política social, como herramienta de vinculación entre el Estado y la sociedad surge en el siglo XIX como corolario de la revolución industrial. Desde entonces, la política social se ha estudiado desde aportes científicos procedentes de la economía, la filosofía, la sociología y la política ya que, teóricamente hablando, no se ha logrado establecer principios científicos autónomos de la política social. Es en este sentido que Molina (2012) considera que, a lo largo del siglo XX, la política social se ha abordado en su singularidad en términos de una acción del poder público, como actividad eminentemente estatal que, dando carácter a una época histórica, se realiza jurídicamente en un doble sentido: globalmente a través de la socialización del derecho y específicamente a través de su configuración institucional a través del impuesto, la meritocracia, la negociación laboral y el aseguramiento colectivo en sus diferentes variantes.

En el marco de esta ponencia, nos hemos fijado el objetivo de hacer un análisis cualitativo de los modelos de política social implementados en México durante los tres últimos sexenios, además del sexenio en curso para comprender el tipo de solución que los mandatarios de esos sexenios le han dado a la ciudadanía en materia de política social. El argumento central o hipótesis que se plantea es que, en México, los problemas sociales (pobreza, inseguridad, corrupción, analfabetismo...) no han encontrado soluciones integrales porque no se les ha otorgado la notoriedad que se merecen; por lo cual, las soluciones a esos problemas sociales han resultado ser inhibitorias, singulares, fragmentadas e inoperantes. Darle notoriedad a los problemas sociales implica descifrar los rompecabezas de su complejidad. Complejidad entendida como modalidad de interconexión entre las diferentes variables que generan dichos problemas sociales. Se trata de alguna manera, de concebir a las políticas sociales como una estructura diferenciada (totalidad), con identidad propia (autonomía); en este sentido, las políticas sociales dejan de ser sólo la culminación de un proceso de toma de decisiones por parte de los mandatarios, sino que, se convierten en un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores. Asimismo, llegamos a la conclusión de que la racionalidad incremental e instrumental vigente en las cúpulas de toma de decisiones de los mandatarios en los sexenios de estudio, ha dado lugar a una total confusión a la hora de idear, formular, implementar y evaluar las políticas sociales.

Esta ponencia tiene tres momentos esenciales. En primer lugar, se determina el proceso de institucionalización de la política social en México. En segundo lugar, se hace una síntesis analítica de los tres últimos sexenios en materia de política social: Vicente Fox (2000-2006); Felipe Calderón (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018), así como del sexenio en curso: Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). En tercer lugar, se hace una reflexión final con el planteamiento de buscar siempre soluciones integrales en los modelos de política social en México.

2) Institucionalización de la política social en México

Hoy en día, abordar a profundidad la problemática de las políticas sociales obliga a escudriñar sus umbrales histórico-sociales, su evolución multidimensional y su contexto espaciotemporal. Se trata pues, de un fenómeno de alta complejidad. Posiblemente, esa complejidad se deba a la ambigüedad de los componentes de la política social, además de su carácter fundamentalmente dinámico, multívoco, polisémico y variable.

En México, la política social ha buscado alcanzar tres objetivos interrelacionados: la mejora de las condiciones de vida de la población, la legitimación del régimen político y la legitimación del modelo económico vigente. La vinculación de estos tres objetivos se ha expresado de manera diferente en los grandes periodos recientes de la vida nacional como son: el periodo sustitutivo (de los años 40 a los 80), el periodo de las reformas liberales (los años 90) y el periodo de la alternancia democrática (a partir del año 2000) (Valencia, 2008).

Según Moyado (1996), el proyecto de nación delineado en la Constitución de 1917 dio origen a un nuevo estilo en la gestión de la política social en México; aquí, las arcaicas ideas de asistencia y beneficencia se transformaron dando paso a la seguridad social como síntesis de las aspiraciones del Estado posrevolucionario. La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental. Prioridades que se cristalizaron en la concepción de los diferentes programas sociales (Pronasol, Progresá, Oportunidades etc.), como instrumentos de ejecución de la política social.

De forma muy sintética y sustancial, Moyado (1996; 135-146) establece los momentos esenciales de la institucionalización de la política social en México:

1) *Institucionalización de la política social, 1917-1940*: La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental.

2) *La política social ligada al desarrollo industrial 1940-1959*: A partir de 1940, la política y la seguridad sociales fueron ligadas estrechamente al desarrollo industrial y su instrumentación acorde con el tipo de intervención del Estado en la economía. Con la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, las acciones en materia de bienestar social dejaron sentir sus efectos en el ámbito laboral y las prestaciones sociales.

3) *La política social como base de legitimación del Estado, 1959-1982*: La ampliación de los beneficios sociales redujo a un régimen urgido de apoyo social ante la represión de los conflictos. En ese contexto, la política social dejó sentir sus beneficios en favor de la clase trabajadora a condición de participar en las organizaciones sindicales oficiales.

4) *La modernización y focalización de la política social*: durante los años ochentas, las tradicionales políticas de bienestar social empezaron a dar muestras de un profundo deterioro, inadaptación a la realidad socioeconómica y agotamiento. Con el golpeteo de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) implementados por las Instituciones de Bretón Woods, los paradigmas universalista y corporativista de gestión de las políticas sociales mostraron importantes signos de transformación, lo que dio paso a la focalización de la política social.

5) *La descentralización de la política social en los noventa*: la década de los noventa marcó un punto de quiebre en la conceptualización de la política social en México. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno federal propuso la descentralización de las políticas sociales para combatir la pobreza, la desigualdad y la marginación social. En este sentido, los escenarios inmediatos de descentralización llevaron a la política de combate a la pobreza manejada a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) a transformarse en la Alianza para el Bienestar, con el propósito de concentrar la política social en regiones prioritarias, y en los grupos más pobres, a través de un esquema descentralizado (Acosta, 2010).

En fin, las políticas sociales siempre han generado un gran debate en México debido a su enorme importancia como instrumento para garantizar un nivel de vida adecuado para la población en general y, en especial, la más desprotegida. Esto nos lleva a analizar los avatares de la política social en el amanecer del siglo XXI en México.

3) Vicente Fox y la incapacidad de descifrar la complejidad de los problemas sociales

El triunfo en 2000 de Vicente Fox Quesada, candidato presidencial del conservador Partido Acción Nacional (PAN), significó para México una ruptura con el paradigma dominante de 71 años de un absoluto monopolio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde el inicio, Fox dio el banderazo de reconstruir su país que consideraba institucionalmente quebrado por sus predecesores. Después de asumir la magistratura suprema, se dio un intenso debate acerca de seguir o no con PROGRESA, programa que ya recibía fuertes críticas desde los circuitos académicos y de investigación que exigían cambios significativos, no sólo a dicho programa, sino en la política social mexicana en general.

La falta de mayoría legislativa demostró ipso facto que existía un abismo entre la teoría, la retórica, la demagogia y la práctica, lo cual a final de cuentas puso al voluntario presidente Fox (2000-2006) frente a serias ataduras estructurales y constitucionales para llevar a cabo la transformación social que había prometido. En ese contexto adverso Fox logró un cambio de nombre de Progres a Oportunidades.

Las modificaciones introducidas por el gobierno de Fox en el manejo de la política social se restringieron a la puesta en marcha del Seguro Popular contributivo como vía para acceder a los servicios de salud asistenciales, la extensión de la cobertura de Progres a Oportunidades al ámbito urbano y la instrumentación de una serie de programas altamente focalizados (Hábitat, Microrregiones, Desarrollo de Comunidades Indígenas, entre otros).

Diversos factores exógenos y endógenos explican los avatares de la política social de Vicente Fox. Entre los factores exógenos se puede mencionar principalmente la desaceleración económica mundial a inicios del siglo XXI; a nivel interno, desde sus inicios, el gobierno de Fox mostró una rotunda falta de capacidad en materia de coordinación interinstitucional. Sin embargo, el enfoque de política social del gobierno foxista planteó corregir fallas que tuvo en su momento PRONASOL y sus derivados.

El gobierno de Vicente Fox definió su estrategia de política social en un documento llamado "Contigo", proyecto federal para combatir la pobreza a través del desarrollo integral, mismo que supliría a los programas sociales Progres a Oportunidades y Procampo, además de la creación del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi); es más, Fox argumentó que "Contigo y Bansefi representaban una sólida pinza para combatir la pobreza extrema" (Ruiz, 2002). "Contigo" como paradigma revolucionario de la política social en la era de Vicente Fox, se difundió en una amplia campaña mediática y subliminal a través del eslogan "Fox está contigo"; esa amplia difusión y propaganda buscaba cristalizar la legitimidad política del presidente y de su partido el PAN.

Con la visión de política social de Fox, por primera vez se integró en una sola estrategia nacional la acción de quince dependencias de la administración pública federal. Inicialmente buscó integrar los 223 programas federales existentes en cuatro vertientes: Ampliación de capacidades, que incluía educación, salud y nutrición, y capacitación: 123 programas; Protección social, que incluía previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos: nueve programas; Generación de oportunidades de ingreso, que incluía desarrollo local y acceso al crédito, así como generación de empleo: 38 programas; y Formación de patrimonio, que incluía ahorro, vivienda y derechos de propiedad: 53 programas.

Desde un punto de vista teórico y retórico, este modelo de política social buscaba atender las causas estructurales de la pobreza en todo el ciclo de vida de los individuos con acciones encaminadas a la atención prenatal, la infancia, la adolescencia, la edad adulta y los adultos mayores (Franco y Canela, 2016).

En efecto, dicha estrategia denominada “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” (PDHO) dejó entrever dos componentes esenciales: 1- la provisión de beneficios sociales esenciales a los mexicanos; 2- la activación de palancas que impulsen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico; esa bi-dimensionalidad (al menos en la retórica) hizo que el modelo de Vicente Fox enfatizara una interacción entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, impulsando una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía, para lograr la mayor eficiencia en las acciones de los sectores público y privado en materia de política social (Rodríguez y Rodríguez, 2007).

Esa estrategia de desarrollo social se estableció bajo cinco líneas de acción: 1- ampliación de capacidades en los ámbitos de la educación, de la salud y de la capacitación laboral; 2- generación de empleos, de desarrollo local y de acceso al crédito; 3- promoción de la protección y de los derechos sociales; 4- formación del patrimonio a través de la inversión en vivienda, ahorro e infraestructura social; y 5- Equidad en el sentido de que sin importar la raza, el sexo, el origen étnico, la condición social o la religión, todos los mexicanos deben tener un trato igual ante la ley, las mismas oportunidades para desarrollarse (Valencia, 2008).

Como puede apreciarse, desde el punto de vista retórico, el gobierno de Vicente Fox buscó darle calidad, eficiencia y mayor productividad a su política social. Sin dejar de lado la focalización, mientras PRONASOL enfatizó la creación del capital social al involucrar a distintos sectores principalmente al popular en las distintas acciones implementadas, Progres-Oportunidades-Contigo se concentró en el individuo y en la formación de capital humano (Moreno *et al.*, 2004; Acosta, 2010; Tetreault, 2012; López, 2014). Oportunidad se amplió para incluir nuevos mecanismos de transferencia directa de dinero en efectivo.

Para 2004, el número de familias incorporadas a ese programa social alcanzó la meta de Fox de cinco millones. Entre 2000 y 2006, creció su presupuesto de 9,518.2 a 33,532.7 millones de pesos. A nivel institucional, Fox creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), conformado por siete expertos en la problemática de la pobreza, seleccionados cuidadosamente y supervisados por representantes gubernamentales. El mandato del Comité era hallar un método oficial de medición de la pobreza para poder medir el progreso en “la guerra contra la pobreza” (Acosta 2010).

Sin embargo, un análisis profundo de la estrategia de Fox deja de manifiesto que los programas y subprogramas de su política social eran en buena medida una cortina de humo. En efecto, el 85% del presupuesto se dirigió a sólo dos estrategias: las transferencias monetarias condicionadas y la generación de patrimonio; dentro de cada una de éstas, había siempre un programa que recibía mayor presupuesto. Por ejemplo, Oportunidades y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura (FAIS) representaban más de la mitad de todo el presupuesto federal de la política social con un monto de 45,121 millones de pesos en 2003. En ese mismo año, el gasto en el área de “generación de empleo” era sólo 12.5% del presupuesto de la política social (Tetreault, 2006).

En ese mismo sentido, Rodríguez y Rodríguez (2007) consideraron que, durante la administración de Vicente Fox, nunca se ha podido descifrar la complejidad de los problemas sociales. Esos autores afirman que, a pesar de la mayor asignación presupuestal con 25 mil millones de pesos en 2004 y 33 mil millones en 2005, además del financiamiento internacional a través del Banco Interamericano de Desarrollo con un financiamiento de mil 200 millones de dólares a la política social de FOX, se agudizaron los problemas en todos los sistemas sociales en México (salud, educación, seguridad social etc.). Por su parte, Cortés Banegas y Solís (2007) haciendo un balance cuali y cuantitativo, afirmaron que la política social en el sexenio de Fox no tuvo efectos significativos estadística y/o sustantivamente hablando sobre la reducción de la pobreza en México.

Ordoñez y Ortega (2006) por su parte, estipulan que la distribución de los programas sociales en la era foxista para la superación de la pobreza en México sin duda refleja las condiciones de desigualdad que predominan en el país; asimismo, un análisis más detallado de la política social de Fox, dejó en claro cierta desproporción en algunas entidades, incluso entre los programas y fondos que se supone tendrían una incidencia más equilibrada en función del perfil de sus beneficiarios. Es más, Franco y Canela (2016) concluyen que Contigo tuvo pocas posibilidades para lograr una adecuada vinculación, incluso entre los programas pertenecientes al mismo sector, porque las reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social no establecían criterios específicos para atender de forma integral a las familias de Oportunidades con los otros programas de la estrategia. Estas deficiencias en la política social de Fox impidieron obtener algún parámetro de equidad que permitiera mitigar la desigualdad prevaleciente en México.

En fin, los cambios efectuados a la política social mexicana por la administración de Fox tenían la intención de consolidar y expandir la estrategia de combate a la pobreza y marginación social. Quizás desde el inicio, Fox no se dio cuenta de que carisma y buena voluntad no bastan para construir un país tan complejo como lo es México. A final de cuentas el desempeño de Fox en la Presidencia de México lo inscribió en la lista de los presidentes que no extraña el pueblo, ya que el deterioro de la paz social y el clima político al final de su mandato, fueron el resultado de una visión sin verdaderas estrategias políticas para el logro de un cambio real en los problemas sociales de los mexicanos.

4) Las inconsistencias de la intencionalidad en la política social de Felipe Calderón

En un clima de muchas controversias, aunado a un desgaste multidimensional del pueblo mexicano (plantones, reclamos, retrasos en los procesos institucionales...), Felipe Calderón toma las riendas de México en 2006. Ni las acusaciones de sus contrincantes del PRD de ser un presidente “espurio” y “cómplice” del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA, ni la crisis alimentaria mundial que se vislumbraba desde los primeros días de su mandato, lo hicieron temblar para proclamarse como el “presidente del empleo” (Mballa, 2014). Una visión que dejó a más de un mexicano con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida.

Desde que Calderón asumió la Magistratura Suprema después de unas elecciones sumamente disputadas y manchadas por acusaciones de fraude, la intención de dar seguimiento al enfoque de política social de Vicente Fox se volvió su plataforma retórica para ganar la legitimidad política y social ante el pueblo mexicano. En este contexto, el programa Oportunidades fue utilizado para engrasar la profundización de reformas neoliberales poco populares (López, 2014).

El monto promedio mensual de los apoyos que recibieron las familias beneficiadas por este programa aumentó de 529 pesos en 2007 a 830 pesos en el primer semestre de 2012. En constante búsqueda de legitimidad, durante el sexenio de Felipe Calderón se han ampliado tanto los apoyos como el número de beneficiarios del programa Oportunidades; con el propósito de que Oportunidades siguiera favoreciendo a las familias más necesitadas, la administración de Felipe Calderón incrementó su presupuesto a casi en 60 por ciento en términos reales, alcanzando un monto de 65 mil 141 millones de pesos en 2011 (Gutiérrez, 2012; Ramírez, 2011).

En realidad, Felipe Calderón optó por mantener la estructura programática de su antecesor; no obstante, puso en marcha una serie de programas focalizados para la superación de la pobreza. Desde 2008, Calderón integró su paradigma de la política social en una estrategia de mercadotecnia llamada “Vivir Mejor” (VM), muy similar a la que usó Fox con “Contigo”. En teoría y en retórica, Vivir Mejor al menos introdujo un planteamiento novedoso de la política social mediante su vinculación con la política económica, así como algunas nuevas iniciativas que buscaban reducir las desigualdades regionales y los rezagos acumulados en materia educativa en los niveles medio superior y superior (Ordoñez, 2012).

Vivir Mejor que abarcaba una gama de programas (Oportunidades, FAIS, Acciones de Apoyo a la Economía Familiar, Seguro Popular (SP) entre otros), se construyó alrededor de cinco objetivos principales:

- 1- Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a: la alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social básica e identidad jurídica de las personas.
- 2- Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, tanto a lo largo del curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno, entre las que destacan: las condiciones de vulnerabilidad, los gastos catastróficos, las fluctuaciones económicas y los desastres naturales y ambientales.
- 3- Cuidar y mejorar el entorno, propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio a través: del fortalecimiento del tejido social, del ordenamiento del territorio y de un desarrollo regional equilibrado.
- 4- Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza mediante: el desarrollo de capacidades productivas, la dotación de elementos complementarios a estas capacidades básicas y productivas de los individuos, la facilidad de acceso a los mercados laborales y la garantía de tener certeza jurídica.
- 5- Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social buscando la preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades a través de: la asignación de un verdadero valor económico al patrimonio natural de las zonas más pobres del país y el aprovechamiento de manera sustentable de los recursos naturales.

Según el planteamiento de Calderón, estos objetivos habrían de implementarse a través de las tres principales líneas de acción siguientes:

- Impulsar el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a educación, salud y vivienda digna.
- Proporcionar una red de protección social que evitara el empobrecimiento extremo en las familias más vulnerables, ante la presencia de enfermedades o la pérdida del empleo.
- Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica, mediante el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable (Franco y Canela, 2016).

Desde la presentación de los ejes centrales de la política social de Calderón varias voces se levantaron para denostar su carácter meramente intencional; es decir, un catálogo de buenas intenciones en el que no quedaron claros los mecanismos de implementación, mucho menos de evaluación; más bien, se tildó el hecho de que la estrategia de políticas social de Calderón fue ni más ni menos que una reagrupación de los programas ya existentes sin que esto significara un mejoramiento en su operacionalización, dejando entonces sin sustancia a la estrategia misma.

A este respecto, Serdán (2008) enfatizó el hecho de que ese paradigma de política social, por un lado, solo tenía una intención mediática y publicitaria *ad nauseam*. Por otro lado, mostraba vacíos y deficiencias preocupantes que no enriquecieron la inmensa experiencia que tienen las dependencias públicas y la sociedad en su conjunto en el diagnóstico, diseño y evaluación de estrategias de política social.

Además, quedó claro que esa política social dejó varias dudas en cuanto a su organización y sus alcances: estrategia muy general sin profundización en el diagnóstico de la situación real sobre los niveles y características de desarrollo social del país sin establecer las causas estructurales e institucionales por las que no se ha avanzado en el combate a la pobreza.

Por su parte, Tetreault (2012) no dudo en calificar la política social de Calderón como una cortina de humo, tomando en cuenta que los cuatro principales proyectos de creación de empleo (Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad, Programa Opciones Productivas y Programa de Empleo Temporal) sólo representaron el 1.99% del presupuesto total para el combate a la pobreza en 2010. Según el autor, más allá de la retórica, el gobierno de Calderón no tuvo ninguna estrategia de política social; su enfoque tan solo consistió en apearse a los principios de desregulación, flexibilidad laboral y supresión de salarios, con la esperanza de que esto crearía las condiciones necesarias para el combate a la pobreza, el crecimiento económico y el crecimiento del sector privado.

A final de cuentas, Calderón Basó su política social en planes asistencialistas dispersos e insuficientes de tal modo que la cantidad de pobres aumentó a 57.5 millones, principalmente por empleos precarios. Es decir, la incidencia de pobreza patrimonial subió en 7.4% entre 2006 y 2010, al alcanzar a más de 51.3% de la población (Enciso, 2012). Un dato mucho más duro proporcionado en el marco de la Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza de Coneval reveló que en 2010 más del 80% de la población mexicana a finales del sexenio de Calderón permaneció en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad social.

De forma sorprendente, en su último informe de gobierno Calderón manifestó que se habían generado 2,240,000 empleos; cifra proporcional al número de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social durante su sexenio. En realidad, varias fuentes como el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM mencionaron que el sexenio de Felipe Calderón reflejó lo contrario de su slogan, y que, ante el grave panorama económico y bajas salariales, las familias mexicanas han tenido que buscar alguna actividad que mejorara sus ingresos en la economía informal, siendo ésta la de mayor peso en la generación de empleos durante su sexenio.

Franco y Canela (2016) atribuyeron las inconsistencias de la política social en el gobierno de Calderón al hecho de que la implementación de puentes entre la política social y la política económica, como eje estratégico principal de Vivir Mejor, no se acompañó por cambios institucionales y estructurales consistentes capaces de evitar el incremento de la población en condiciones de pobreza. Obviamente esta las buenas intenciones de Calderón se han ido diluyendo y escondiendo hacia el eslogan de "la lucha contra la delincuencia con mano dura", que terminó generando un incalculable saldo en daños reales y colaterales (Mballa, 2014). Lo cierto es que, durante el sexenio de Calderón, las condiciones sociales de los mexicanos empeoraron drásticamente de tal forma que la pobreza y la desigualdad social tuvieron que convivir con balaceras y secuestros, por lo cual, quedó la impresión de que México haya pasado de ser un estado fallido a un estado de pánico (Jusidman, 2009). Seguramente fue la razón por la cual el pueblo mexicano se acordó que el reino priista no era tan malo y decidió guillotinar al PAN para resucitar al PRI a través de Enrique Peña Nieto.

5) Enrique Peña Nieto y la reprobación generalizada de la política social

Después de la debacle del PAN en dos sexenios, Enrique Peña Nieto retomó la fórmula de la victoria priista desde que comenzó su campaña por la presidencia en abril de 2012. Con un método proselitista basado en la disciplina, planeación y sin improvisación, Peña Nieto logró consolidar su marca "Compromiso por México" - "*Te lo firmo y te lo cumplo*". Esta expresión asumida como lema de campaña, terminó siendo una marca política sustancial, minuciosamente instrumentada por la maquinaria de la coalición formada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México. Usando con eficacia la publicidad, con spots impecablemente producidos, Peña Nieto tomó el comando del destino de México en el sexenio 2012-2018.

El sexenio de Enrique Peña Nieto empezó a tambor batiente con la propuesta, ratificación y firma del “Pacto por México”, por parte de las tres principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI y PRD) con el objetivo de aprobar las reformas estructurales en materia: energética, educativa, político-electoral, de telecomunicaciones, financiera, hacendaria y laboral. El alegato del presidente Peña Nieto y de sus aliados políticos fue que esas reformas estructurales llevarían al país a resolver problemas nodales de la vida pública mexicana. Asimismo, las modificaciones al marco normativo generaron muchos aplausos y reconocimientos en la escena nacional e internacional que, incluso llevaron a la publicación de aquella portada en la revista *Time* donde llamaron a Peña Nieto “el salvador” de México (Rocha, 2016).

Más allá de su desarticulada y frenética carrera hacia las reformas estructurales, EPN concentró su modelo de política social en la estrategia denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social. Esa estrategia se institucionalizó a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación a inicios de 2013 bajo la nomenclatura Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE). Ese decreto aclaró que “la Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el artículo Segundo del presente Decreto” (DOF, 2013).

Asimismo, los cinco objetivos específicos de esta estrategia fueron los siguientes:

- 1) Eliminar totalmente el hambre mediante la alimentación y nutrición de personas de escasos recursos;
- 2) Desaparecer la desnutrición entre los niños;
- 3) Aumentar la producción alimentaria y el ingreso de campesinos y agricultores;
- 4) Reducir las pérdidas pos-cosecha
- 5) Promover la participación de las comunidades y beneficiarios del programa.

Para la implementación de dichos objetivos, la estrategia de Peña Nieto se sustentó en cuatro componentes:

- 1) Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre
- 2) Acuerdos con las entidades federativas y los municipios
- 3) Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre
- 4) Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales (Huesca, López y Palacios, 2016; de la Cruz, 2013; Garza *et al*, 2018).

A diferencia de los modelos de política social de los sexenios anteriores, el marco de referencia teórico-conceptual de la CNCH se sustentó en los derechos sociales marcados en la Ley General de Desarrollo Social. Esto implicó una priorización del grupo meta representado por la población en pobreza extrema, es decir, mexicanos y mexicanas con tres o más derechos sociales no cubiertos, uno de los cuales es el derecho a la alimentación, e ingresos inferiores a la línea de bienestar (Franco y Canela, 2016).

Según algunos datos reportados por instituciones de evaluación de la política social en México y de acuerdo principalmente con la medición multidimensional de la pobreza de INEGI-CONEVAL (2017), en 2016 el 55.8% de la población (alrededor de 68 millones de personas) no tenía acceso a la seguridad social. Los estados con mayor carencia social eran también los más pobres del país: Chiapas (81.1%), Guerrero (73.9%) y Oaxaca (77.9%). Asimismo, los grupos sociales que tenían mayor proporción de personas con carencia de seguridad social con respecto a la población nacional eran los menores de 18 años (60.8%), la población joven de entre 12 y 24 años (64%) la población indígena (77.6%) y las mujeres del sector informal.

Del mismo modo, la calidad y cobertura difieren significativamente entre el esquema asistencial (Seguro Popular que asegura al 45.3% de la población) y esquemas de cuotas como el IMSS e ISSSTE, que aseguran conjuntamente al 43.4% de la población. De acuerdo con el CONEVAL, en 2016 el 15.5% de la población (alrededor de 19 millones de personas) seguía sin tener acceso efectivo a la salud (Vázquez, Dovalí y Jaramillo, 2018).

Como bien se sabe, el sexenio de EPN recibió una reprobación generalizada por cuestiones de corrupción, ingobernabilidad, inseguridad e ineptitud ante la ciudadanía, ante los círculos académicos y de investigación y hasta ante los propios dirigentes de la coalición que lo llevó al poder. Por lo tanto, su modelo de política social no ha escapado a ese escenario de reprobación. En ese sentido, Rocha (2016) consideró que, a medio camino de la gestión presidencial de Enrique Peña Nieto, el balance de su política social no fue positivo, ya que el presidente no logró resolver ningún tema sustantivo de la agenda nacional en materia de política social. Al contrario, lo que quedó de manifiesto ha sido un país en crisis económica, con inseguridad en amplios sectores del territorio nacional, con promesas no cumplidas y con un nivel de aprobación social sumamente precario.

Como prueba de ese balance negativo en materia de política social, Gutiérrez (2016) ilustró al Programa para la Formalización del Empleo 2013, anunciado por el presidente Peña, con el objetivo de incorporar al sector formal de la economía a 200 mil trabajadores entre esa fecha y el fin del año, es decir que en 12 meses deberían haberse formalizado 480 mil trabajadores. Contrario a ello, la informalidad siguió creciendo al mismo ritmo que el número de personas sin acceso a instituciones de salud, sin prestaciones y sin trabajo formal.

En ese sentido, después de cinco años de operar, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) concluyó que la estrategia no cumplió con su objetivo social y pidió a la Sedesol que la modificara o que simplemente, la suspendiera de forma total o parcial; ese argumento se sustentó en la observación de que la CNCH operada por la Sedesol no logró coordinar ni articular a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) para avanzar en el cumplimiento de la meta de “cero hambre”; el origen de las fallas es que la función de la CNCH se llevó a cabo sin un plan estratégico claro; todo fue una mera aspiración, puesto que no se desarrolló una legislación para reglamentar el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (Vega, 2018).

En efecto, según un reporte de Vega (2018), la Auditoría (ASF) determinó en su análisis de desempeño de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) que los programas federales que participaron en la CNCH en 2017 por ejemplo solo atendieron las carencias de 8 mil 696 personas, el 0.1% de las 7 millones 466 mil 800 reportadas por la Sedesol en pobreza extrema alimentaria en México. Además, la ASF identificó que la CNCH pretendía incidir en la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, que tiene sus causas en la insuficiencia de ingresos económicos y en la carencia de educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos, y la propia alimentación.

Asimismo, de las 5 millones 383 mil personas que presentaron tres o cuatro de esas carencias, sólo 8 mil 696 (0.1%) recibieron atención. En cuanto a recursos y rendición de cuentas, en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, la Sedesol no estableció una referencia programática, ni indicó los recursos previstos para abatir la pobreza extrema alimentaria, mediante la operación de la CNCH. Además, en el PEF y la Cuenta Pública de 2017, la Sedesol no reportó información relacionada con el presupuesto asignado y ejercido en el marco de la Cruzada. Para cumplir con su objetivo, en 2017, la Sedesol, en su carácter de coordinadora de la CNCH, incluyó en ésta a 10 dependencias y 16 entidades responsables de 30 programas presupuestarios.

Sin embargo, a través del análisis del (PEF) y de la Cuenta Pública 2017, la ASF verificó que ninguna de las 10 dependencias ni de las 16 entidades participantes reportó recursos relacionados con la implementación de la Cruzada, en los programas presupuestarios a su cargo. Lo que sí se supo con certeza es que, en el periodo 2013-2017, mientras la población en pobreza alimentaria aumentó en 7.1%, al pasar de 6 millones 974 mil en 2014 a 7 millones 466 mil en 2017, los recursos para atenderla disminuyeron, en 14.8%, al pasar de 55 mil 094 millones 961 mil pesos a 46 mil 964 millones 156 mil pesos (Vega, 2018).

Lo que sobresale del paradigma de política social en el sexenio de EPN es que no hubo como tal un modelo. La noción misma de desarrollo endógeno como base de transformación real de la calidad de vida de la población, no ha sido considerada seriamente en la perspectiva reformista de Peña Nieto. Con ello, la famosa Cruzada Nacional contra el Hambre se fue alejando a paso agigantado de la agenda de desarrollo social. Así una publicación anónima del medio digital *Sinembargo* en 2018 afirmó que Enrique Peña Nieto, presidente de México de 2012 a 2018, se fue con 132 de los 266 compromisos firmados ante Notario Público sin cumplir y sin explicaciones de por qué no los logró; comparado con los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018) pasará a la Historia como el presidente de México con la peor evaluación en materia de política social.

Una conclusión preliminar a la cual llegamos con el análisis de los tres últimos sexenios es que no ha habido un modelo de política social eficiente capaz de resolver los problemas sociales de la ciudadanía en México sustentado en los principios de gobernabilidad abierta. La medición de la pobreza durante 10 años 2008-2018 realizada por CONEVAL dejó datos contundentes que hablan precisamente de una falta de enfoque o perspectiva de política social que garantice constancia y continuidad en el combate a los problemas sociales (pobreza, vulnerabilidad, inseguridad etc.) que aquejan al pueblo mexicano.

Las conclusiones sobre dicho estudio (Coneval 2018) indican que el número de personas en situación de pobreza pasó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008-2018. Lo que Infobae (2019) denominó “una década de fracaso en programas sociales”, es decir una muestra de soluciones inhibitorias a los problemas sociales. Tal vez sea la razón por la que en una entrevista preelectoral, el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador (AMLO) de la coalición Juntos Haremos Historia conformada por el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) para la elección de 2018 consideró que “En México no existe un sistema de protección social articulado y consolidado como sí existe en países de similares condiciones de desarrollo como Chile y Brasil, por ello construiremos las bases para que de manera progresiva se edifiquen mecanismos de protección social, priorizando a los grupos poblacionales en mayores condiciones de pobreza y marginación desde un enfoque territorial y participativo” (S.A, 2018). Esto nos lleva a acercarnos al modelo de política social implementado por AMLO.

6) Andrés Manuel López Obrador: constitucionalización y desinstitucionalización de la política social

Andrés Manuel López Obrador, el primer presidente de izquierda en la historia reciente de México, tomó posesión de su cargo el 01 de diciembre de 2018 dando pie a un reacomodo de la esfera política de una nación que, durante casi un siglo, había sido gobernada por el PRI y de manera esporádica por el PAN. AMLO llegó a la magistratura suprema de México con un amplio capital social, que acompaña su trayectoria política desde hace más de dos décadas y con ello inició oficialmente la llamada “Cuarta Transformación” (4T) de México. Al igual que su antecesor, el gobierno de AMLO empezó tambor batiente, favorecido por el vacío de poder que propició EPN después de la proclamación de los resultados de la elección presidencial en julio de 2018.

Una vez elegido aún en calidad de Candidato Electo, AMLO tomó las riendas del país, influyendo de manera contundente en decisiones fundamentales como la negociación del ahora aprobado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-Mec) y la cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México con sede en Texcoco.

En el Proyecto de Nación 2018-2024, se subraya de entrada que uno de los mayores flagelos de la sociedad mexicana es, sin duda, la corrupción; de ella, se desprenden los principales problemas sociales. En este marco, nos interesa poner énfasis exclusivamente en el modelo de política social propuesto por AMLO. En el eje introductorio del Proyecto de Nación 2018-2024 “Combate a la pobreza” está establecido lo siguiente: “México no puede hacer frente al resto de sus desafíos con más de 50% de su población en situación de pobreza y si no se establece como prioridad el cumplimiento efectivo de los derechos de la gran mayoría a: la alimentación, la salud, la educación, al trabajo, la vivienda digna, la cultura y al deporte. Por ello, las propuestas contenidas en este documento deben enmarcarse en el propósito general de combatir la pobreza de vastos sectores de la sociedad mediante la creación de fuentes de trabajo, el impulso a las actividades productivas, particularmente las del agro, la inclusión de todos los jóvenes en programas educativos o laborales y la atención a los adultos mayores. Los programas gubernamentales aquí enumerados, sean a escala nacional, regional o local, comparten esos propósitos” (Proyecto de Nación 2018-2024, p.7).

Para tratar de descifrar y mitigar la complejidad de este enunciado, lo primero que hizo AMLO fue sustituir a la Secretaría de Desarrollo Social por la Secretaría de Bienestar con el encargo de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia de desarrollo social y calidad de vida de la ciudadanía. Asimismo, el gobierno de AMLO delimitó su política social en la promulgación de los programas sociales prioritarios entre los cuales destacan: Sembrando Vida, Pensiones a Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, Jóvenes Construyendo el Futuro, Becas Benito Juárez para Educación Básica y Educación Media Superior, Beca Universal para Estudiantes de Benito Juárez, Gratuidad en medicinas y atención médica, Crédito Ganadero a la Palabra, Programa de Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el Bienestar) etc.

A nivel político, uno de los grandes logros de AMLO social ha sido la constitucionalización de su enfoque de política social. En efecto, el pleno del Senado de la República aprobó la minuta de reformas y adiciones al artículo 4° constitucional, que obliga al Estado a garantizar pensiones a adultos mayores y personas con discapacidad; becas para estudiantes en condición de pobreza, y la gratuidad de los servicios de salud y medicamentos para la población sin seguridad social (Xantomila, 2020). Con este acto legislativo, los programas del Bienestar se convirtieron en un derecho ciudadano.

Ahora bien, desde el punto de vista analítico, a menos de dos años de ejecución de este modelo de política social, varias incógnitas quedan en el aire. Eso ha provocado una división de opinión en cuanto a la percepción y/o proyección de ese paradigma de política social.

Por un lado, hay voces que ven con buen ojo esa propuesta. Albores (2018) consideró que la política social que propone López Obrador habrá de cambiar el asistencialismo por una política participativa, incluyente, democrática, transparente, productiva y reconstructora de confianza; es decir, que la política social asistencialista basada en la focalización y asignación de subsidios condicionados (PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA) está agotada y el modelo de AMLO es la esperanza para México. Del mismo modo, Alicia Bárcena, secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elogió y celebró los programas sociales implementados por el gobierno de AMLO considerando que México cambió profundamente su política social, de un modelo neoliberal a un modelo de bienestar transversal que está basado en los derechos de las personas.

Según Bárcena, este enfoque de política social orientado hacia el bienestar transversal tiene dos cosas muy importantes: que están primero los pobres sin dejar a nadie atrás, además de cumplir con la agenda internacional 2030; esta política de bienestar que impulsa la emancipación de los pueblos y no la dependencia a programas se vuelve un paradigma a seguir en América latina (Rivera, 2019).

Por otro lado, destaca que, de manera recurrente, analistas, académicos, investigadores y políticos han señalado de entrada el carácter no solamente clientelar sino paternalista de la política social instrumentada por la administración de Andrés Manuel López Obrador; enfoque que, en vez de combatir la pobreza y la marginación social, las mantiene y las nutre permanentemente. La expectativa de operacionalización de esos programas sociales es que se lleven a cabo “sin intermediarios” o, como dice la Secretaria de Bienestar, “desde el territorio, no desde el escritorio” (Cejudó, 2019); es decir un modelo de desinstitucionalización de la política social. A ese respecto, México Evalúa y Animal Político (2019) señalaron que, en 2019 fueron asignados 119 mil 500 millones de pesos a subsidios de 11 programas considerados prioritarios, pero éstos habrán de funcionar sin mecanismos institucionales de evaluación, sin Reglas de Operación¹, es decir, sin metodología, manuales o criterios institucionales de selección de los beneficiarios. Por tales razones, sería muy difícil medir su impacto en los procesos de combate a la pobreza y marginación social.

En este sentido, Ramírez (2019) advierte sobre el riesgo de que los programas sociales de AMLO no tengan asegurada una fuente de financiamiento y de fiscalización sostenible y progresiva; si bien el gobierno ha argumentado que habrá de financiar estos programas con reducciones en gastos de otras áreas de la administración pública, una hipotética situación de recesión económica y bajos ingresos gubernamentales puede poner en riesgo su financiamiento y continuidad. Este argumento de Ramírez encuentra todo su sentido por la crisis del COVID-19 que hoy en día está poniendo en jaque a todas las economías del sistema internacional. El mismo Ramírez (2020) considera que los documentos que orientan estos programas sociales tienen una baja jerarquía en el sistema jurídico; esto va en contra del principio de institucionalización del enfoque de derechos humanos, el cual exige establecer las políticas sociales en el marco legislativo nacional, de tal manera que haya certidumbre en su funcionamiento y continuidad. Esto significa que no basta con la constitucionalización de esos programas sociales como ya se ha logrado en el Senado de la República; para su operacionalización, hace falta garantizar en la legislación secundaria, la construcción de un marco normativo que establezca todas y cada una de las líneas de acción desde la ideación hasta la medición de los impactos socioeconómicos y políticos de esos programas sociales.

Del mismo modo, Vega (2019) reconoce que, si bien el contexto mexicano exigía cambios en el modelo de política social, no obstante, los nuevos programas sociales de la administración de AMLO no se fundamentan en análisis técnico, ni muestran una estrategia clara; asimismo, advierte que al dismantelar institucionalmente al programa Prospera dejándolo como un programa de becas de educación básica, de las que no existe evidencia sobre su impacto, se está dejando sin el componente de nutrición infantil y de acciones preventivas de salud para toda la familia a población vulnerable. Además, la decisión de eliminar el “Seguro Popular” como parte de la recentralización de los servicios de salud al gobierno federal abre muchas interrogantes puesto que la cobertura universal requiere terminar con la segmentación asociada al régimen de contratación laboral de las personas, lo que no se puede improvisar ni estar basado en la recentralización.

¹ El gobierno de AMLO ha justificado que sus programas sociales habrán de funcionar con Lineamientos de Operación (DOF: 2019) en lugar de Reglas de Operación. Sin embargo, en materia de evaluación de la política social, los Lineamientos de Operación no tienen los mismos estándares para garantizar la correcta distribución de apoyos y vigilar la calidad de un programa social; más bien, inciden a un uso discrecional de los programas. México Evalúa detalló que los lineamientos y las reglas de operación persiguen los mismos objetivos, sin embargo, las reglas de operación tienen una regulación más estricta que los lineamientos. Las reglas de operación están reguladas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así como en la Ley General de Mejora Regulatoria y además año con año su regulación se plasma en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación (DPEF).

Aún es pronto emitir un juicio global a la propuesta de política social de AMLO. Sin embargo, los reclamos de opacidad, falta de transparencia sobre las modalidades de funcionamiento de los programas sociales no auguran un futuro alentador al final del sexenio de AMLO.

7) Reflexiones finales: soluciones integrales para problemas sociales complejos

Como puede observarse, son cuatro sexenios y cuatro paradigmas de política social diferentes, fragmentados y desarticulados. Esto nos indica que la ideación, implementación y evaluación de las políticas públicas sociales en México ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de la autoridad, dando cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno. Es muy utópico imaginar que todas las necesidades sociales puedan ser atendidas o satisfechas, por lo cual, se vuelve imprescindible orientarlas hacia algún tipo de solución. Los mandatarios de los tres últimos sexenios y el del sexenio actual de alguna manera han buscado llegar a esa solución; como lo hemos visto, han fracasado en el intento.

La racionalidad incremental e instrumental vigentes en las cúpulas de toma de decisiones, tiende a simplificar esos problemas, dando lugar a una confusión total a la hora de formular e implementar las políticas sociales. Es por lo que gran parte de las soluciones a los problemas sociales en los sexenios analizados han sido inhibitorias y singulares. Buscar soluciones integrales a los problemas sociales implica adoptar una vía sistémica, misma que ayuda a descifrar las interacciones entre los diferentes componentes que llevan a esas soluciones. Se trata, antes que nada, de establecer relaciones entre el problema social (pobreza, vulnerabilidad, inseguridad, hambre etc.), sus posibles causas y las alternativas de soluciones a través de la generación de hipótesis acerca (entre otros) de:

- ¿Qué es ese problema social que aqueja a la ciudadanía? (ontología) para encontrar su esencia y su grado de importancia para la sociedad. Las hipótesis correspondientes a esa pregunta son integralmente comprobables siempre y cuando se encuentre la esencia, la relevancia sociopolítica y económica del problema social.
- ¿Por qué el problema? (causa material), para definir las causas del problema y poder enfrentarlo desde sus causas.
- ¿A quién, cuándo y dónde afecta el problema?, para definir las categorías, universos de las personas y actores que se ven afectados por este problema, así como establecer su delimitación espaciotemporal.
- ¿Cuánto cuesta solucionar el problema?, para poder movilizar los recursos de todo tipo, en términos reales, y enfrentar el problema. En este caso, se tendría que tomar en consideración a cuánta gente o cuánta cobertura podrá tener el problema público para idear una política pública ad hoc al problema y a los recursos económicos (disponibles o generables) para solucionarlo.
- ¿Cómo solucionar dicho problema?, para establecer los métodos y acciones de solución (Autor, 2017b).

Cualquier búsqueda de solución integral de un problema social debe sustentarse en la respuesta gradual a esas interrogantes de alta complejidad. Éstas llevan *ipso facto* a imaginar, pensar y construir alternativas de solución a través de la elección de los recursos, actores y acciones necesarios para enfrentar el problema social.

Sin lugar a duda, si Fox, Calderón, Peña Nieto y López Obrador hubieran tomado los problemas sociales en serio, es decir, desde su complejidad, tal vez hubieran elaborado una serie de hipótesis antes de elegir sus modelos de política social que al final, no han resuelto los problemas sociales. A ese respecto, Latorre (1996) considera que, mientras más sean las alternativas para solucionar un problema social, mayor será la posibilidad de alcanzar una solución integral. En ese sentido, "Contigo", "Vivir Mejor", "Cruzada Nacional contra el hambre" y "la 4T" se insertarían en una sola estrategia de política social que se ubicaría más allá de los límites temporales de seis años (un sexenio-*six-years period*).

Con justa razón, Hernández (2020) ratifica que el uso de estrategias retóricas y demagógicas por los instrumentadores de las políticas públicas y sociales en México generalmente tienen beneficios a corto plazo, aunque las consecuencias a largo plazo terminan siendo asumidas por el resto de la sociedad.

Lo cierto e irrefutable es que una solución integral de un problema social se vuelve el barómetro de evaluación de una política pública o de una política social; es precisamente la solución que permite comprender si las decisiones y acciones de las políticas sociales fueron buenas, malas o inoperantes. A final de cuenta, la implementación de las políticas sociales siempre tendrá un triple impacto: el primero directamente hacia la redefinición de las necesidades sociales, debido a que un problema social mueve y reforma el subsistema de necesidades sociales. El segundo impacto se reflejaría hacia el propio gobierno que, de manera implícita, podrá experimentar el cambio, el progreso y el desarrollo de las unidades gubernamentales, reinventado y redimensionando su contrato social para y con la sociedad. El tercero impacto sería hacia la reestructuración del subsistema de los problemas públicos, mismo que, con soluciones sistémicas, reforma la agenda del propio gobierno. Eso nos indica que la importancia de las políticas sociales estriba en que constituyen el cordón umbilical entre la sociedad y el Estado.

Bibliografía

- Acosta, Díaz (2010), "De PRONASOL a OPORTUNIDADES: política social y persistencia de la pobreza en México", en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, nº 11, pp. 231-246.
- Albores, González (2019), "Política social, un camino a la esperanza", en *Regeneración*, 11 de mayo, recuperado de <https://regeneracion.mx/politica-social-un-camino-a-la-esperanza/> el 23 de enero de 2020.
- Cejudo, Guillermo (19 de enero de 2019). La política social de AMLO (II), en *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/la-politica-social-de-amlo-ii/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018), *Medición de la pobreza*. México; CONEVAL.
- Cortés, Fernando, Banegas, Israel y Solís Patricio (2007), "Pobres con oportunidades: México 2002-2005", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. (73), pp. 3-40.
- De la Cruz, José Luis (2013), "La Cruzada Nacional contra el Hambre", en *Perspectivas*. nº 2, pp. 1-14.
- Diario Oficial de la Federación (22 de enero de 2013), *Lineamientos para la elaboración y aprobación de los Planes Municipales de Empleo y Opciones Productivas Sustentables de la Cruzada contra el Hambre*. México; Gobierno Federal.
- Diario Oficial de la Federación (27 de mayo de 2019), *Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2019-2020 de los Sujetos Obligados de la Administración Pública Federal*, México; Gobierno Federal.
- Enciso, Angélica (2012), "Basó Calderón política social en planes asistencialistas dispersos e insuficientes", en *La Jornada*. Lunes 29, p. 16. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2012/10/29/politica/016n1pol> (el 26 de enero 2020)
- Franco Parrilla. G. y Canela Gamboa Fabiola (2016), "Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos", en *Opera*, nº 18, pp. 159-181.
- Garza, Natalie *et al*, (2018), "Impacto del Programa Comedores Comunitarios SINHAMBRE sobre la desnutrición en Chiapas rural mediante el enfoque de Seguridad Alimentaria" en *Población y Salud en Mesoamérica*, vol. 16, núm. 1, pp 1-31.
- Gutiérrez Rodríguez, Roberto (2012), "Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética", en *Economíaunam*, vol. 11, núm. 32, pp 32-58.
- Gutiérrez, Rodríguez, Roberto (2016), "Los límites de la política social durante el sexenio de Peña Nieto", en *Economíaunam*, vol. 13, núm. 39, pp. 26-62.
- Hernández, Gerardo (2020), "La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito", en *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXVII, núm. 77, pp. 43-79.

- Huesca, Reynoso *et al.* (2016), "El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LXI, núm. 227, pp. 379-408.
- INEGI-CONEVAL (2016), *Medición de la Pobreza 2016*, México; INEGI y CONEVAL.
- Infobae (2019), "Radiografía de la pobreza en México: una década de fracaso en programas sociales" en *Infobae*, 8 de agosto, recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/08/08/radiografia-de-la-pobreza-en-mexico-los-programas-sociales-implementados-durante-la-ultima-decada-no-han-dado-resultados/> el 14 de marzo 2020.
- Jusidman, Clara (2009). Desigualdad y política social en México. Nueva Sociedad, núm. 220, pp.190-206.
- López, S. R. (2014), "Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos", en *Revista Eleuthera*, n° 11, pp. 54-81.
- Mballa, Louis (2014), "Tres presidentes, tres visiones por un mismo destino: México". *El Sol de San Luis*. 12 de marzo, recuperado de <https://reiniciog.org/index.php/es/noticias-y-mas/item/14-tres-presidentes-tres-visiones-por-un-mismo-destino-mexico> el 12 de marzo de 2020.
- Molina Cano, Jerónimo (2012), "La Teoría de la Política social", en *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías* Patricia Madrigal Barrón y Elena Carrillo Pascual (coords.), Toledo; ACMS.
- Moreno Salazar, Pedro *et al.* (2004), "Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México", en *Sociológica*, vol.19, núm. 54, pp. 55-75.
- Moyado, Estrada Francisco (1996), "La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación", en *Estudios Políticos*, vol. IV, núm. (12), pp. 131-150.
- Ordóñez Barba, Gerardo y Ortega, G. (2006), "La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia", en *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* en Ordóñez Barba, Gerardo *et al.*, (Coords) México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ordóñez Barba, Gerardo (2012), "El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México", en *Polis*, vol. 8, núm. 1, pp. 213-240.
- Proyecto de Nación 2018-2024. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf>, el 17 de abril 2020.
- Ramírez Villela, Miguel Ángel (2019), "Cambios recientes en la política social mexicana", en *Nexos*, 16 de abril, recuperado de <https://economia.nexos.com.mx/?p=2221> el 17 de abril 2020.
- Ramírez Villela, Miguel Ángel (2020), "La política social de Andrés Manuel López Obrador: ¿clientelismo o un Estado de bienestar en ciernes?", en *Nexos*, 28 de enero, recuperado de https://economia.nexos.com.mx/?p=2832#_ftn1 el 17 de abril 2020.
- Ramírez Flores, E. (2011), "Cuotas que manejó el Programa "Oportunidades" durante el sexenio de Felipe Calderón", en *Academia*, recuperado de https://www.academia.edu/35264644/CUOTAS_QUE_MANEJO_EL_PROGRAMA_OPORTUNIDADES_DURANTE_E_SEXENIO_DE_FELIPE_CALDERON el 17 de abril 2020.
- Rivera, Carolina (2019), "CEPAL reconoce política social del gobierno de AMLO", en *Milenio*, 30 de septiembre, recuperado de <https://www.milenio.com/politica/cepal-reconoce-politica-social-gobierno-amlo> el 23 de abril 2020.
- Rocha Quintero, Jorge (2016), *En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber*, México; Repositorio Institucional del ITESO.
- Rodríguez Manzanares, Eduardo y Martín Rodríguez Peñaloza (2007) "El Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades: contigo es posible" ¿Política económica versus política social?", en *Espacios Públicos*, vol. 10, núm. 20, pp. 162-185.
- Ruiz, José Luis (2002), "Contigo, plan de Fox contra la pobreza", en *El Universal*, Miércoles 23 de enero, Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/10944.html> el 14 de marzo 2020.

- S.A. (2018), "El candidato de la coalición Juntos haremos historia, Andrés Manuel López Obrador responde a las preguntas del Coneval", recuperado de <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Respuestas/Juntos-Haremos-Historia.pdf> el 23 de abril 2020.
- Serdán Alberto (2009), "¿Vivir mejor es la estrategia que disminuirá la pobreza en México?", en *Fundar.org*, recuperado de http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/nota_vivir_jun.htm#2 el 23 de enero de 2020.
- Sinembargo (2018). "Te lo firmo... y NO te lo cumplo: Peña se va sin entregar 50.40% de los compromisos que hizo en 2012", en *Sin embargo*, 27 de agosto, recuperado de <https://www.sinembargo.mx/27-08-2018/3461798> el 23 de enero de 2020.
- Tetreault, Darcy (2012), "La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?", en *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. II, núm. 2, pp. 41-74.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008), *La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance*, México; Universidad de Guadalajara.
- Vázquez Pimentel, Diego Alejo, Milena Dovalí Delgado y Máximo Jaramillo Molina (2018), *México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*, México; Oxfam México.
- Vega, Andrea (2018), "Cruzada contra el Hambre atendió en 2017 carencias de solo 0.1% de la población en pobreza alimentaria según la ASF", en *Animal Político*, 2 de noviembre, recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/11/cruzada-hambre-resultados-carencias-asf/> el 23 de abril 2020.
- Xantomila, Gabriela (2020), "Senado aprueba programas sociales obligatorios por la constitución", en *El Sol de México*, Martes 24 de marzo, recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/senado-aprueba-programas-sociales-obligatorios-por-la-constitucion-5013268.html> el 23 de abril 2020.

Gobierno abierto: un acercamiento referencial para los gobiernos locales de México

Mario Eduardo Ibarra Cortés
Miguel Ángel Vega Campos
Louis Valentín Mballa

1) Introducción: Antecedentes a la conceptualización de la gobernabilidad abierta

El objetivo de esta ponencia es desarrollar una representación abstracta teórico - conceptual de la interacción entre Gobierno y ciudadanía para la construcción de consensos y procesos decisorios de la Gestión Pública Estatal, en la solución de problemas planteados que inciden en el bienestar de la sociedad, de tal manera que permita dicho modelo analizar, describir, explicar y predecir estos procesos. Entendiéndose al Gobierno Abierto como un modelo de Gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y co-creación gubernamental apoyadas en las Tecnologías de información y Comunicación TIC's (Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto, 145:2014).

Esta ponencia está estructurada en 3 apartados: En la primera parte, se describen los antecedentes, referencias legales y normativas que de manera cronológica han permitido impulsar el gobierno abierto desde la federación hasta el nivel local; en la segunda parte, se abordan los elementos teóricos conceptuales que sustentan el modelo de gobierno abierto local: en la tercera parte se realizaran algunas conclusiones de esta ponencia.

El proceso de democratización vivida en México ha generado la incorporación de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones a nivel local, lo cual ha permitido dejar atrás viejas prácticas de clientelismo, compadrazgo y hegemonía política, aunque este ha sido un proceso lento, de avances y retrocesos.

El primer mes del año 2009, la administración del ejecutivo de los Estados Unidos de América Barack Obama, en dónde el presidente, convino promover y publicar el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto; en éste, se declaraba el compromiso de apertura un sistema que unía tres principios: transparencia, participación y colaboración. Poco después en septiembre del año 2011, México forma parte del grupo internacional fundador de la Alianza por el Gobierno Abierto con el objetivo de impulsar acciones que contribuyan a la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica en el gobierno, con el fin de fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción. (Barrera, 2015)

Dicha iniciativa en la que se promulga un nuevo modelo de gestión se realizó en el marco del 66avo. Periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se lanzó a nivel mundial el "*Open Government Partnership*", una iniciativa liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil y a la que la fecha se ha acogido a 63 países, 15 de ellos de América Latina y el Caribe en la que se encuentra México (Naser y Ramírez, 2014). En el caso de México, se impulsa la Alianza de Gobierno Abierto, de acuerdo con el documento de trabajo que logro materializarse, denominado "La alianza para el gobierno abierto en México, una visión desde la sociedad civil", en la que se puede apreciar cronológicamente el proceso y los esfuerzos llevados en nuestro país por diferentes actores que se vieron involucradas en su construcción.

Desde sus orígenes la iniciativa representó un desafío a la cultura institucional tradicional del gobierno en México que, aunque cuenta con un marco legislativo, estructuras y acciones avanzadas en materia de transparencia, es principiante en temas de apertura de la participación ciudadana. Los actores clave que participaron en esta Alianza son el Núcleo de la Sociedad Civil, la oficina de la Presidencia y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Por otro lado, en el caso de los Gobiernos locales, particularmente la del Estado de San Luis Potosí, en la que el Ejecutivo a través de la Contraloría General emite un Decreto Administrativo mediante el cual se crea la Comisión Estatal de Gobierno Abierto y los Comités Institucionales para su operación al interior de las entidades de la Administración Pública. Las consideraciones legales en las que se base este nuevo modelo de gestión están representadas en la tabla siguiente. (Ver tabla No.1, 2 y 3)

Tabla No. 1

Marco Legal y Normativo del Modelo de Gobierno abierto Local (Parte 1)

Documento Legal	Artículos o Ejes	Consideraciones
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	6	Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.
Diario Oficial de la Federación del 11 de junio del 2013	Transitorio décimo cuarto	Corresponde al Ejecutivo Federal la política de inclusión digital universal, en la que se incluyen los programas de Gobierno Abierto Digital y Datos Abiertos.
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	59	Considera la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.
Declaratoria Conjunta de Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible		Reconoce la importancia de aprovechar nuestros esfuerzos de impulsar los principios de transparencia y gobierno abierto como herramientas esenciales para asegurar la implementación efectiva de la Agenda 20130 para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia con base en Periódico Oficial del Gobierno del Estado “Plan de San Luis”, Año XCIX, Tomo II del Martes 05 de Julio de 2016.

En las Tablas 1 y 2 se pueden observar los documentos que fundamentan el nuevo modelo de gestión para los gobiernos locales, en donde se consideran los procesos, las instituciones y actores, que en su accionar constituyen las diferentes aristas por las cuales se Alimenta el Modelo de Gestión de Gobierno Abierto Local.

Tabla No. 2

Marco Legal y Normativo del Modelo de Gobierno abierto Local (Parte 2)

Documento Legal	Artículos o Ejes	Consideraciones
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	1	Establece como finalidad: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos, y c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos

Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018	Gobierno cercano y Moderno	Promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, que sea eficiente y tenga mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño, que optimice el uso de los recursos públicos, que simplifique la normatividad y los trámites gubernamentales, que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía y que utilice las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
Acuerdo de Coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y el Estado de San Luis Potosí.	Diario Oficial de la Federación	Realización de un programa de coordinación especial denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Función Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción
Comisión Ejecutiva de Gobiernos Abiertos, Transparencia y Rendición de Cuentas y Grupo Técnico Multidisciplinario en Materia de Transparencia, Anticorrupción y Gobierno Abierto de la Conferencia Nacional de Gobernadores. (CONAGO)		Tienen como objetivo implementar ejercicios de gobierno abierto en el ámbito local, mediante la coordinación, colaboración y cooperación de toda la administración pública estatal para difundir los principios de un gobierno abierto al interior del gobierno del Estado
Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones de un Gobierno Abierto.		Gestión del modelo entre el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), La comisión Estatal de Garantía y Acceso a la Información del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP),
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.	72	Indica la implementación de los principios de un Gobierno Abierto en materia de transparencia, participación de ciudadanos y grupos de interés, rendición de cuentas, y promoción de la eficacia, congruentes con la Alianza de Gobierno Abierto.

Fuente: Elaboración propia con base en Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis", Año XCIX, Tomo II del Martes 05 de Julio de 2016.

Asimismo, la tabla 3 siguiente considera las nuevas figuras que se han reconfigurado en el marco de este modelo de gestión, que exige la sociedad actual y que esta llamado a institucionalizar en el mediano y largo plazo para dar respuesta a estos renovados votos de confianza entre estado y ciudadanía.

Tabla No. 3

Marco Legal y Normativo del Modelo de Gobierno abierto Local (Parte 3)

Documento Legal	Artículos o Ejes	Consideraciones
Plan Estatal de Desarrollo 2015 - 2018	Eje San Luis con Buen	A. Impulsar políticas y mecanismos de participación para fortalecer la confianza del ciudadano en las

	Gobierno, vertiente 5.4 Gobierno Abierto e Innovador	instituciones del Estado, B. Impulsar procesos de innovación gubernamental, C. Desarrollar sistemas de transparencia en la administración pública estatal, D. Rendir cuentas a la sociedad sobre el uso y manejo de los recursos públicos
Red Potosina de Municipios por un Gobierno Abierto		Declaran que: Conscientes de la importancia de generar mejores perspectivas de desarrollo humano para los habitantes de los municipios de San Luis Potosí, y al tiempo que se reconoce el Gobierno Abierto como un cambio de paradigmas y una oportunidad de innovación gubernamental que podrá acercarnos a este objetivo.
Secretariado Técnico del Estado de San Luis Potosí		Tiene como objetivo coordinar, incorporar y dar cauce a los intereses de todos los actores que participaran en un ejercicio de Gobierno Abierto, así como el establecimiento de una ruta de acción para la conformación del Plan de Acción Local.
Plan de Acción Local de Gobierno Abierto		PAL

Fuente: Elaboración propia con base en Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis", Año XCIX, Tomo II del martes 05 de Julio de 2016.

En resumen, los cambios a realizar por un gobierno para integrarse en la idea de Gobierno Abierto son:

- Cambio cultural: es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe de estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- Cambio en los procesos: los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan y por lo tanto hay que re – ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- Cambio en las organizaciones: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo de red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambió en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física de facilidades de relación (Naser y Ramírez, 2014:11)

Bajo estos nuevos paradigmas, es como se reconfiguran y abordan los asuntos públicos de los gobiernos locales en México. En donde los espacios y el andamiaje normativo y estructural estén puestos en marcha para la acción de las organizaciones públicas en el país.

2) Los principios del Gobierno Abierto

Una evolución que tal vez surgió de la capacidad y recursos limitados del Estado, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que buscan sean atendidas o de la suma de las anteriores. El hecho es que el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucran y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción y los gobiernos han comenzado a preguntarse como incorporar el Gobierno Abierto en sus capacidades organizacionales (Naser y Ramírez, 2014).

2.1 La visión organizacional, para la comprensión de la acción pública local

A partir de las características más relevantes del concepto de organización se pueden mencionar los siguientes puntos que permiten comprender las acciones implantadas por el gobierno local: El concepto organización es definido primero en un sentido dinámico, ya que se refiere a una actividad que referencia a una dimensión de reconfiguración del todo social. La metáfora orgánica se refería a la funcionalidad del sistema, pero también resaltaba la dependencia jerárquica de sus partes frente a la dirección. El concepto moderno identificaba a la organización con el orden social, concepto que es reemplazado, más tarde, por la metáfora de la máquina, comprendido en un horizonte de racionalidad; este nuevo orden social fue considerado como un instrumento para el logro de objetivos organizacionales.

El concepto organización como mecanismo para la comprensión de la acción gubernamental local, es posible mediante un ajuste mutuo entre sus partes y de éstas al conjunto. En lugar del control exclusivo por parte de los primeros niveles jerárquicos del cuerpo social se considera que las partes del mecanismo-organismo social son capaces de autocontrol racional. El concepto se aplicaba al todo social, en el que el resultado de actividad es la estructuración racional de la dimensión organizada del Estado; es una concepción tecnocrática de la vida social.

La legitimidad del ordenamiento racional se deriva de la misma sociedad, la cual es concebida como un colectivo de individuos capaces de ordenar por sí mismos su convivencia con la finalidad de alcanzar objetivos colectivos. La estructuración del mecanismo social que resulta de la organización no se basa en relaciones personalizadas, sino en relaciones definidas de forma abstracta tal como es planteado por el modelo burocrático. La regulación mutua de las partes tiene como objetivo la cooperación. La asignación de funciones es sólo un medio; la organización no tiene como finalidad la creación de niveles jerárquicos, sino establecer las condiciones para la cooperación de los individuos.

En síntesis, el concepto de organización ha sido una variable explicativa que evolucionó en el tiempo, lo cual lo ha convertido un medio que permite interpretar la sociedad que se organiza para alcanzar un objetivo, por tal motivo es útil para comprender la acción gubernamental.

2.2 El Gobierno Abierto como conjunto de organizaciones en interacción compleja

Luhmann conceptualiza al sistema por su diferencia al entorno, por ello el sistema desarrolla un grado de complejidad diferente al del entorno. Es por eso por lo que su primera categoría analítica es la complejidad. El concepto es entendido como relacional, indica siempre una referencia a la capacidad de observación y análisis del observador. Hay complejidad cuando existen más relaciones que las observables para un observador con capacidad limitada.

La complejidad es entendida por Luhmann dentro de su concepción del constructivismo social, en que el observador construye-observa un horizonte. Cuando la observación percibe y construye un número tal de relaciones que no puede abarcar o comprender en sus propios esquemas de interpretación, es decir, cuando percibe que no percibe todo, entonces considera "complejo" lo observado. Se trata de una complejidad en grado siempre relativo al observador. Lo que para el principiante es todavía complejo puede dejar de serlo para el experto que domina más categorías o esquemas de explicación y percepción de nuevas realidades.

La relación con el entorno comprende una relación general, incierta y variable, por eso el polo que genera relaciones selectivas al entorno, más que relacionarse a un conjunto de entidades externas, se remite a los efectos que producen en él dichas relaciones, ya sea como efectos causados, informaciones o percepciones de algo improbable. La relación afirmada es la de complejidad reducida.

La complejidad refleja a nivel de marco teórico la experiencia cotidiana de lo inabarcable del entorno en el que funciona el sistema organizado: cultural, socio-político, económico y tecnológico, con sus innumerables implicaciones mutuas, que es lo que ha obligado a una división de funciones a nivel social y organizacional y especializadas en campos parciales de problemas del entorno general, que para el caso de las organizaciones públicas sería el educativo, salud, medio ambiente, servicios públicos, seguridad.

La creación de fronteras del sistema se da de manera dinámica como un proceso de transformación de mayor a menor complejidad y relacionalmente construido, en cuanto que afecta las relaciones internas o externas entre acciones y se realiza por selección de objetivos. El sistema sólo considera determinados segmentos del entorno que son relevantes y sólo se ocupa de determinados problemas o necesidades de dicho entorno. Un sistema organizado tiene que ser selectivo. El sistema autodefine sus límites, seleccionando sus tipos y cantidades de relaciones con el entorno. Esta reducción realizada en su configuración supone una forma de afrontar la complejidad del entorno que se interioriza como elemento esencial en el funcionamiento del sistema.

Al trazar sus fronteras con el entorno, el sistema organizado crea su propia lógica de acción y define lo que para él es entorno relevante y lo que no lo es, así como sus posibles grados de relevancia en los segmentos del entorno que el mismo sistema proyecta. Esta reducción selectiva tiene un doble efecto: negativo y positivo. Se restringe el ámbito del planteamiento de problemas a resolver por el sistema, pero al mismo tiempo se crea una nueva dificultad, la selección implica indeterminación, incertidumbre y riesgo, pues se dejan fuera muchas áreas del entorno que ni son analizadas y de las que se desconocerá totalmente su influjo impacto en propio sistema.

2.3 El Gobierno Abierto desde el paradigma sistémico

El paradigma de interpretación al pasar de uno que ponía énfasis en la relación causal por un enfoque sistémico orientado al tratamiento de la complejidad implicaba una dificultad al decidir, al restringir la capacidad de conocer. La complejidad interna se manifiesta de forma concreta en las relaciones entre decisiones de las organizaciones que conforman al gobierno local. La decisión permite integrar historia previa de las organizaciones del gobierno estatal, experiencias anteriores, evaluaciones de influencias, poder. Al respecto Pettigrew (1973) establecía que una "teoría adecuada de la toma organizativa de decisiones deberá asumir el hecho de que las decisiones no son tomadas por los individuos o ocupantes de un rol, sino a través de procesos que están afectados por las características de la unidad o unidades en que se debe tomar la decisión".

Esto significa que en los gobiernos locales en lugar de la visión individualista, hay que observar la realidad organizacional en referencia a las orientaciones o sentido propios de un colectivo; donde la racionalidad no es ya la de la adecuación fines-medios en la perspectiva o modo de observar individual, sino la definida por el horizonte común de sentido del conjunto de organizaciones del gobierno local como sistema organizado. Es una racionalidad sistémica, en la que se da la configuración de racionalidades parciales del tipo fin-medios, pero lo que no puede reducirse el concepto de sistema al de un mero medio para la consecución de los fines.

Con este planteamiento se introduce una nueva diferencia, la del sentido del sistema y la del sentido de la acción individual de los miembros del gobierno local. Para otros, el sentido es crear valor en forma de productos o servicios destinados a satisfacer las necesidades de los usuarios de la organización. La diferencia está en la orientación del sujeto individual en que es primordial el objetivo de obtener el máximo de beneficios, o en la orientación del sistema considerado en cuanto sistema organizado.

En la relación gobierno local y su entorno, el sistema organizado estatal tiene la característica de mantener una relación permanente y conflictiva. Éste actúa como un imperativo en la determinación de la agenda pública local y no sólo como una perturbación informativa para sus decisiones. Los problemas públicos del entorno pasan a problemas internos de gobierno cuando el gobierno local los asume en su agenda de acción. El proceso de apropiación se realiza mediante un proceso de decisión que establece una jerarquía de prioridades de acción para la resolución de situaciones socialmente críticas. El gobierno local, por su naturaleza política, está obligado a procesar las perturbaciones de su entorno, y las tratará según sus propios esquemas de interpretación.

De esta manera, se establece una dependencia lógica entre fines y medios, como vieron Cohen, March, Olsen (1972), en su modelo del "cesto de basura", en esta perspectiva todo está abierto. No hay decisiones vinculadas de manera rígida con ciertas premisas, sino que el gobierno local debe resolver todo un complejo de factores y motivaciones para buscar la mejor forma de realizar sus fines. Desde esta perspectiva el sistema organizado estatal es un conjunto de actores y acciones que buscan solucionar problemas.

La forma selectiva en que un gobierno local define sus límites es producto de esa selección de problemas, para los que los actores del sistema tienen soluciones contingentes y dinámicas. De la selección de necesidades potenciales, de las que se tienen conocimientos y recursos con los que se pueden diseñar estrategias de acción. Es decir, la selección de la estrategia de cooperación entre actores es la manera en que el gobierno local se diferencia del entorno, configurando una red de acciones internas apoyadas en decisiones de sus actores.

Este planteamiento del gobierno local permite resaltar la importancia de las relaciones sistema organizado y entorno, como una forma de observar eventos y procesos sociales concretos. En este sentido, el gobierno local puede mantenerse, no sólo por su capacidad de adaptación, sino también de que el mismo entorno sea articulado de forma adecuada, es decir, que exista una articulación de actores que colaboren con el sistema, aunque esta cooperación sea de carácter temporal. Esta visión de las relaciones entre entorno social y gobierno local, a diferencia de lo planteado por Max Weber (1922) al relacionar todo lo organizado a la existencia de la racionalidad, no supone que un sistema organizado sea simplemente por ello racional, sino que sus objetivos, bases ideológicas o criterios de acción son todo menos racionales.

Cuando el entorno es heterogéneo, se requiere una amplia y diversificada red de sistemas organizados que le haga frente a su compleja problemática, en esta situación surgen las redes de acción colectiva o para el caso de los gobiernos locales, redes de política pública. Este colectivo organizado es regulado de diversas maneras según sea el asunto al que hace frente. Este planteamiento se hace en el siguiente apartado.

2.4 Hacia una reconceptualización del gobierno abierto local

La descentralización, la pluralidad y alternancia política y la existencia de una sociedad conflictiva han incrementado la complejidad y la incertidumbre en la gestión de las organizaciones públicas locales; por lo que el principal reto de los gobiernos estatales es crear las condiciones institucionales para la gobernabilidad, para lo cual, en contexto de gobierno dividido, necesitan nuevos mecanismos que regulen su funcionamiento. En este sentido, la gobernabilidad debe ser entendida como la capacidad de ejercer el poder, adoptando una estructura más participativa, diferente al modelo jerárquico, en donde el gobierno local ejercía un poder centralizado sobre los diversos actores de la sociedad. En la nueva gobernabilidad ninguno de los actores involucrados en los asuntos públicos está por encima de los demás, por lo que las formas organizativas de los gobiernos estatales deberán caracterizarse por la existencia de una estructura horizontal, con actores más autónomos y la adopción de redes organizativas para el diseño y operación de sus políticas públicas.

El funcionamiento de los gobiernos locales con base en una reconfiguración institucional requiere de actores autónomos dispuestos a llegar a acuerdos que, aunque provisionales, permitan el diseño y operación de las políticas públicas. Esto necesita de la adopción de una forma organizacional basada en redes, lo cual implica una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. La condición más general para poder desarrollarla es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente.

Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes. Tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos sociales. En otras palabras, las autoridades políticas deben poder ser aceptadas, de modo general, como interlocutores entre el Estado y la sociedad. Es necesario, también, que las autoridades políticas manejen recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; las cuales tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de la sociedad. El funcionamiento gubernamental estatal con base en organizaciones en interacción también requiere de una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada e informada. La sociedad local es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas sólo está restringida por el mismo derecho de los demás. Una sociedad no puede existir donde hay una gran desigualdad social; es incompatible con una estructura gubernamental horizontal.

Para que exista un funcionamiento gubernamental en red, la sociedad tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones específicas lleven a cabo funciones especializadas. Tiene que haber actores organizados que representen los diferentes intereses sociales. Estas organizaciones deben gozar de una relativa autonomía, esto es, que no deben ser controladas políticamente, como ocurrió en el Estado autoritario. En especial, las organizaciones de intereses sociales deben ser suficientemente autónomas y hábiles como para negociar con intereses opuestos y con las dependencias del gobierno estatal. Pero también, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir por lo menos un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad; es decir debe existir una identidad común.

Para que haya gobernabilidad los actores involucrados tienen que ser cada uno eficiente en su área de acción, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en el diseño, formulación e implantación de políticas públicas, en vez de limitarse a disputar los recursos de la acción pública. Para lograr las condiciones institucionales y estructurales necesarias para el funcionamiento en red, el proceso de cambio debe iniciar a nivel del gobierno estatal, aunque se piense esta nueva forma organizativa significa una pérdida de la capacidad de dar direccionalidad a las políticas públicas. Sin embargo, de lo que se trata en realidad no es tanto la pérdida de control, sino más bien de que éste cambie de forma.

Los actores gubernamentales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a actores sociales, los gubernamentales conservan el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones de supervisión y control, en lo que en la teoría de la gobernanza se conoce como la función de direccionalidad.

La formulación de políticas públicas locales en estructuras organizacionales en red no es algo armonioso. Si en la negociación entran en juego intereses en conflicto, cuando se busca el acuerdo para una decisión conjunta, el resultado es una cooperación temporal. Una cooperación de este tipo corre el riesgo de acabar en un completo bloqueo o de producir soluciones temporales. Por ello, el problema básico es evitar los estancamientos y asegurar la solución efectiva de los problemas públicos.

El modelo de gestión del gobierno abierto plantea la necesidad de transformar a los gobiernos estatales, superando la estrategia de reforma administrativa, que hasta ahora ha predominado. La clave está en poner como prioridad el cambiar los mecanismos de regulación que determinan la estructura y funcionamiento de la administración pública. La tarea es encontrar las reglas y normas más pertinentes que permitan la pluralidad, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

Por ello es necesario transformar la “capacidad institucional”, entendida como la capacidad estatal para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoya la acción colectiva. En este sentido el punto clave es el cambio institucional es cuando se da una transformación en el comportamiento de los actores. Por ello es importante analizar a partir de experiencias concretas de acción gubernamental la naturaleza compleja de este planteamiento.

3) La interpretación institucional de la gobernabilidad local

El objetivo de este apartado es identificar variables explicativas derivadas de las ciencias de gestión para el análisis de la administración pública estatal, y con ello completar el marco interpretativo del gobierno. Esta vinculación no es nueva, sino que ha estado presente a lo largo de la vida del Estado; sin embargo, en años recientes las ciencias de gestión han sido la principal fuente de inspiración de los procesos de reforma administrativa, no sólo en México, sino principalmente en el resto del mundo.

Si bien es cierto que existen diferencias entre estas dos disciplinas, ciencias de la gestión y gobierno abierto, tanto en lo conceptual como en el campo de estudio, son mayores las contribuciones que permiten generar un marco interpretativo que ponga énfasis en las acciones concretas de comportamiento de los individuos al interior de las organizaciones gubernamentales, llegando hasta un nivel de análisis que permita la reflexión de la transformación institucional del gobierno, principalmente a nivel local que es el sujeto de estudio de este documento de trabajo. Con la finalidad de hacer esta vinculación en los siguientes apartados se plantea primero el proceso de modernización administrativa, en donde ha generado una transformación gerencial de la administración pública y en un segundo momento la vinculación que permita interpretar la acción pública estatal.

3.1 Gobierno Abierto desde la perspectiva de un Modelo de Gestión

En México, en las últimas décadas ha sido testigo de una transformación en las formas de organización y acción gubernamental. El marco conceptual que subyace a la mayoría de estos cambios está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que surgen en las llamadas ciencias de gestión.

Al concepto de gestión se añade el adjetivo público, a partir de lo cual se ha convertido en el punto de referencia de los programas de modernización administrativa. Con ello se da el surgimiento de la llamada “nueva gestión pública”, que constituye una de las tendencias internacionales más notables en las organizaciones públicas”, convirtiéndose en la principal estrategia de reforma burocrática en numerosos países, desde finales de los años setenta (Hood, 1991).

En el caso del sector público, el concepto “gestión” refleja las circunstancias en las se encuentran las organizaciones para adaptarse a la complejidad que le plantea la sociedad. El nuevo contexto del sector público reconoce nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales que ponen de manifiesto las limitaciones de la perspectiva burocrática. Por ello se ha encontrado en la “gestión pública” la promesa de superar la presión económica sobre recursos escasos, atender las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos y racionalizar las decisiones políticas de gobiernos de cualquier partido político.

En este panorama las aportaciones de la “gestión” a la hora de dar respuesta a los retos de la modernización de las organizaciones públicas, que para efectos de esta obra específicamente nos referiremos a los gobiernos estatales de México.

Para lograr estos objetivos, es necesario, primero hacer una breve reconstrucción sobre la tradición de las ciencias de gestión en las organizaciones públicas, poniendo en énfasis en el escepticismo que generó esta nueva forma de acción estatal. Así, por ejemplo, durante la década de los 70 del siglo XX, la gestión pública se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal, que se caracterizaba por su neutralidad política. Esto significaba, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaron como una respuesta válida para los problemas de las organizaciones públicas en multitud de países y en los más variados sectores.

Para principios del siglo XXI se ha respetado la expresión original empleada por los autores de la gestión pública, sobre todo en lo que se refiere a su neutralidad política, a poner en práctica voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco apolítico, bajo el que podían convivir políticas neoliberales y políticas del Estado del bienestar. En la sociedad es contemporánea el proceso político se caracteriza por el pluralismo, fragmentación y diversidad tanto en objetivos como en acciones (Metcalfe, 1990).

Esto significa, que la incorporación al sector público de técnicas de gestión de organizaciones privadas no pueda concebirse sólo como una elección de un conjunto de técnicas, sino que es todo un proceso que desea crear las condiciones jurídicas, estructuras y de comportamiento, que sean la condición para que obtengan los resultados esperados. Hay que tomar en cuenta que la especificidad de los problemas públicos locales tiene elementos que no están presentes en los problemas de las organizaciones privadas, como es el caso de la politización, la ambigüedad de los objetivos y un gran número de actores involucrados.

3.2 Nuevos escenarios de responsabilidad en la Gestión Gubernamental

En la administración pública se han generado nuevos estilos de gestión, basado en los resultados, sustituyendo el modelo de gestión con énfasis en los procesos. Con este nuevo modelo se busca fomentar la responsabilidad, la cual tiene dos vertientes, la interna, supone que la atribución de autoridad está en el seno de la organización para el empleo de los recursos y la obtención de resultados. En su vertiente externa, la responsabilidad la ejerce el control político, su aplicación busca asegurar la legitimidad del comportamiento de los poderes públicos.

En los programas de modernización del gobierno local no se han modificado los esquemas tradicionales de responsabilidad política, dejado inalterado el marco de responsabilidad externa de la administración pública. A pesar de ello, se han adoptado una serie de medidas tendientes a reemplazar los mecanismos de control político y burocrático, por el control a través de principios de mercado, pero estos no han logrado los resultados esperados. La creación de nuevos marcos de responsabilidad se ha concretado en tres tipos: 1) delimitación de los subsistemas de gestión; 2) fortalecimiento de las funciones directivas; 3) introducción de las fuerzas de mercado en algunos asuntos público, como es el caso, en los gobiernos locales, de la infraestructura para el transporte y las de comunicaciones. La introducción del "management" en la administración pública, la cual consiste en fomentar la eficiencia mediante la adopción de nuevas formas de organización. Esto se ha implantado mediante las políticas de descentralización, creándose unidades autónomas de gestión, nuevos centros de responsabilidad e incluso, la salida del ámbito público de áreas de la administración pública.

El diseño de unidades autónomas se efectúa sustituyendo el control rígidamente jerárquico, y estableciendo marcos generales de regulación entre la organización descentralizada y la organización reguladora. En este nuevo marco de relaciones, las organizaciones gubernamentales locales obtienen facultades en el diseño de objetivos, implantación de acciones y medición de resultados, pero que son controlados con indicadores de carácter cuantitativo desde el gobierno federal. De esta forma, la administración pública federal busca compartir la responsabilidad en la gestión de los problemas públicos con los gobiernos estatales, pero sin perder el control.

Esta situación ha generado una independencia limitada de las formas organizativas adoptadas por los gobiernos locales, al no generarse cambios formales que tengan sustento jurídico en la constitución o sus leyes reglamentarias, sino que solo se hacen en las llamadas reglas de operación. Esto ha generado que la legitimidad de la gestión pública sólo tenga sustento político, pero no jurídico, ni social.

3.3 Fortalecimiento de las funciones directivas del gobierno local

Fortalecer la función directiva es el segundo sostén de la nueva gestión pública. Frente a la escasa valoración de las funciones de gestión en la administración pública, menospreciadas como rutinarias, sin el atractivo de la especialización profesional, es fácil percibir que las mismas funciones reciben con desconfianza las técnicas de gestión del sector privado. Mientras, los directivos son el recurso más valioso de las empresas y su papel se legitima en un amplio marco de responsabilidades, las cuales van ampliando sus prerrogativas, conforme van ascendiendo en la jerarquía organizacional, pero no sucede lo mismo en la administración pública.

Donde hay una mayor coincidencia entre la administración pública y las Ciencias de la Gestión es en lo que respecta a la administración de los recursos humanos; pero esta coincidencia se presenta más en el gobierno federal y a menor escala en los gobiernos locales. La modernización administrativa ha otorgado una mayor relevancia profesional al ejercicio de funciones gerenciales; lo ha hecho mediante la delimitación de sus espacios de acción, incrementar sus conocimientos y habilidades en gestión e incentivar económicamente el desempeño. Sin embargo, no se perciben cambios sustanciales en la condición estatutaria del directivo público, cuyo régimen jurídico permanece sin cambios frente a las nuevas responsabilidades que ha asumido.

3.4 Reemplazo de las jerarquías por las reglas del desempeño

El tercer y último punto, consiste en buscar un estímulo externo a la responsabilidad en la prestación de servicios públicos. Como anteriormente se argumentó, el mercado, en su versión competitiva, constituye una fuerza impulsora del desarrollo del "management". En el caso de las organizaciones públicas, estas han experimentado en la última década un fuerte movimiento de "transición al mercado", tanto desde el lado de la oferta, como de la demanda. Desde la oferta, la introducción del mercado es una modalidad de la clarificación de subsistemas de gestión, cuya autonomía se inserta en un entorno de competencia económica, bien permaneciendo bajo la titularidad pública o su transferencia a la propiedad privada. Por el lado de la demanda, se busca un mayor equilibrio en las relaciones entre productores y consumidores de servicios públicos, incrementando la participación de los usuarios mediante la ampliación de sus derechos de elección, información y calidad del servicio.

Frente a la retórica política de eficiencia con la que se presenta la nueva acción pública, su resultado real no supone una "privatización", sino una modificación de su forma de ejercicio de los recursos. La administración pública se lleva a cabo mediante una gestión indirecta o por terceros en el modelo racional de burocracia sólo sería aplicable a una pequeña parte de la actividad pública, siendo reemplazada por configuraciones organizacionales transferidas del sector privado. Pero, esta transformación organizativa no se ha visto acompañada por cambios normativos, provocando una ausencia de legitimidad. Con estos argumentos, la aceptación de la gestión como instrumento organizacional para el ejercicio gubernamental ofrece respuestas útiles, pero también limitaciones e insuficiencias conceptuales importantes en su traslado a la acción estatal. Es indiscutible su contribución a un mejor rendimiento en todas aquellas actividades internas a la administración pública, con escasas interrelaciones externas, cuyas medidas de éxito sean estables y puedan identificarse y medirse con claridad a través de indicadores cuantitativos. En estas circunstancias, la aportación a una mejor administración pública es evidente, como lo sigue siendo la aplicación de principios burocráticos en aquellas áreas cuyo desarrollo administrativo no haya alcanzado altos grados de complejidad.

3.5 Valores dominantes del Gobierno Abierto

Para evaluar el alcance ideológico de los programas de la apertura del gobierno local, es necesario profundizar no sólo en el marco de responsabilidad en el que se expresa la legitimidad de las funciones directivas de los funcionarios públicos, sino también considerar los valores de racionalidad económica, eficiencia y eficacia de la acción pública. La identificación de los valores que subyacen a la concepción de la gestión en el gobierno abierto difícilmente puede ser objeto de una interpretación unitaria. Por una parte, es normal que el sesgo ideológico de los programas se perciba en los valores dominantes; pero por otra parte, la modernización administrativa ha experimentado una evolución paulatina en sus valores de referencia, superando la simplicidad y poco a poco se ha ido adecuando para lograr cambios profundos y duraderos.

Pero el uso de estos conceptos, aparentemente sencillos, en el contexto de la administración pública local, presentó grandes dificultades. De un lado, la decisión sobre la opción a seguir para incrementar la eficiencia no puede basarse en criterios puramente técnicos, sino que ésta puede verse afectada por factores políticos. Por otro lado, hay que considerar la dificultad, no de cuantificar, sino de definir los resultados de numerosas actividades públicas donde predominan criterios políticos y por lo tanto difíciles de medir.

El concepto de eficiencia presenta, además, diversas interpretaciones, que permiten concluir el carácter reduccionista de sus primeras iniciativas de modernización administrativa. Metcalfe y Richards (1987) distinguen entre la eficiencia técnica, que mide recursos y resultados obtenidos y eficiencia económica. Esta segunda, puede separarse en eficiencia distributiva, óptima distribución de los recursos, y la eficiencia dirigida a optimizar la productividad de los recursos empleados en una actividad concreta. El enfoque de eficiencia que asumen los programas de modernización es precisamente ésta última, que se traduce en la búsqueda de reducción de costos. La eficiencia, así definida, resulta un valor problemático, sobre todo cuando no existe una medida previa.

La definición tradicional de eficacia responde al grado en el que se alcanzan los objetivos previamente definidos. Sin embargo, es frecuente que en las organizaciones públicas locales los objetivos no estén definidos o sean múltiples y contradictorios o estén sujetos a cambios constantes en el tiempo. Por ello, el pensamiento organizativo ha recurrido a reformular el concepto de eficacia, dándole las condiciones de flexibilidad, por lo que una noción de eficiencia basada en la homogeneidad y la estandarización se enfrente con demandas de diversidad y duplicidad; por ello Metcalfe y Richards (1987), hacen la distinción entre el concepto de "eficiencia operativa", que esta presente en los programas de modernización y que es coherente con la presencia de objetivos precisos y duraderos, y un concepto de "eficiencia adaptativa" que se presenta en las circunstancias inversas.

Las circunstancias económicas, políticas y sociales demandan al sector público una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación frente a cambios previsibles e imprevisibles en su entorno. También puede advertirse en los últimos años una evolución de gobierno abierto hacia un repertorio más amplio de valores, que tienden a desplazar a la eficiencia del centro de atención y ubicarse en la participación ciudadana como un instrumento no sólo de eficiencia sino también de legitimidad política.

En los últimos años, el marketing estratégico, la calidad total y la gestión por resultados han desplazado al taylorismo como la principal fuente de inspiración de la reforma del gobierno local, tomando prestados sus valores de adaptabilidad, innovación, representación y participación de otras corrientes conceptuales de las teorías de la organización. Entre los valores que caracterizan al nuevo paradigma destacan la calidad de servicio frente a la eficiencia, la productividad frente a la administración, el énfasis en la creación de valor frente a la justificación de los costos y la obtención de adhesión a las normas frente al mero control de su aplicación.

3.6 Modelo de gestión del Gobierno Abierto como paradigma explicativo de la gobernabilidad

Las transformaciones recientes de la administración pública local se orientan hacia una mayor flexibilidad, diversidad estructural y descentralización. Con la apertura a las fuerzas del mercado, las configuraciones organizativas para la prestación de los servicios públicos están destinadas a ser más numerosas y complejas, haciendo más diversos los espacios inter organizativos en los que deben cumplirse los objetivos gubernamentales. Las funciones del gobierno local se han complejizado, transformando sus características, retrocediendo en sus funciones de intervención directa y ampliando sus responsabilidades en la satisfacción indirecta de los problemas públicos. A la vez, la principal preocupación central de la administración pública se traslada de la búsqueda de la eficacia y la eficiencia de organizaciones, a una co-gestión de diversas organizaciones tanto públicas como privadas.

El gobierno abierto se inscribe en una lógica de macro- proceso organizativos, diferentes a los de las organizaciones principalmente en lo que respecta al contexto y a la ambigüedad en los objetivos. La administración pública funciona en redes de organizaciones, las cuales proporcionan el marco de valores en los que operan las agencias gubernamentales a nivel micro.

En este contexto las Ciencias de Gestión se convierten en un paradigma que ofrece un marco de interpretación a los problemas del funcionamiento interno de las organizaciones gubernamentales en un contexto incierto, dinámico y conflictivo y por lo tanto permite inducir la capacidad de gobernar de los Estados. En donde los planteamientos hechos con base los principios de eficacia y eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas, debiendo reinterpretarse con base en valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando la diversidad de las formas y estrategias organizativas de los gobiernos locales.

El modelo de Gestión de Gobierno Abierto, desde la perspectiva de las Ciencias de Gestión es una aproximación a nivel micro del comportamiento de la acción pública. Por esta razón, es un concepto que es compatible con el de gobernabilidad, entendida como la evolución de la administración pública hacia la superación de la dicotomía público-privada, a una dinámica de interacción constante entre diversas organizaciones tanto sociales, políticas, económicas y gubernamentales.

Conclusiones de un Modelo de Gestión de Gobierno Abierto Local

En los últimos años se ha incrementado la importancia del gobierno local en el proceso de hechura de las políticas públicas, situación generada por tres principales factores: 1) en la nueva economía internacional, el desarrollo ha despegado en lo local; 2) el resurgimiento de una cultura democrática local, la cual va más allá de los procesos electorales para ubicarse en el proceso de hechura de las políticas públicas; 3) El desarrollo basado en la competitividad entre ciudades.

En México la reforma política, la reforma administrativa y las reformas estructurales han sido los factores fundamentales que han configurado nuevas estrategias de gobernabilidad, cuyas diferencias son de grado y de avance en los procesos de cambio institucional en materia de Gobierno Abierto en las entidades estatales. Por este motivo, en este documento de trabajo se ha presentado una propuesta conceptual – interpretativa de un modelo de Gestión de Gobierno Abierto Local.

En los últimos treinta, en México, se ha transitado de una forma de gestión en la cual los gobiernos aparecían como el eje articulador del poder político y detentaban el monopolio de la coordinación y la búsqueda del bien colectivo, y se ha transitado a una situación en la cual las decisiones de política pública aparecen determinadas por la interacción y participación de múltiples actores sociales, políticos y económicos.

Para explicar este nuevo fenómeno, la ciencia política en general y el análisis de políticas públicas en lo particular, utiliza el término gobernanza (*governance*), como un proceso diferente al del gobierno tradicional que se caracterizaba fundamentalmente en relaciones centralizadas y jerárquicas entre gobernantes y gobernados. Este nuevo proceso de gobernar se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre las agencias gubernamentales y de la sociedad en el marco de redes de decisión desarrolladas entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales y actores sociales.

El fenómeno de la urbanización, la globalización económica, el desarrollo tecnológico y la alternancia y pluralidad política han generado fuertes transformaciones en las bases de poder y en el rol tradicional de los gobiernos locales. La internacionalización de la economía, el incremento de las demandas sociales por participar en las decisiones de política pública y la necesidad de diseñar e implantar nuevas formas de política asociadas con prácticas más eficientes, transparentes y participativas. En este contexto, el gobierno abierto aparece como un proceso donde los actores gubernamentales y no gubernamentales, las instituciones públicas y privadas, cooperan en la formulación e implantación de políticas públicas.

En consecuencia, dicho modelo supone, un fenómeno más amplio y complejo a los que se refieren las estructuras clásicas de gobierno, ya que plantean una forma de intervención que incluye un conjunto complejo y diverso de actores. El gobierno, desde un enfoque tradicional, sólo se refiere a las autoridades formales, en tanto que esta perspectiva de gobierno abierto se refiere actividades que son sostenidas por de manera compartidas por actores gubernamentales y sociales. En este contexto, la coordinación se refiere a acciones de diferentes actores y mecanismos de interacción, diversamente institucionalizados y formalizados, orientados a conseguir objetivos específicos tanto de tipo económico, social como político.

La centralidad que se le otorga a las agencias gubernamentales en los procesos de toma de decisiones gubernamental es un tema ya analizado. Una de las posturas que destaca es la que pone énfasis en la centralidad y capacidad del actor estatal para dirigir a la sociedad desde una posición más consensuada que la del gobierno tradicional, perspectivas que destacan la existencia de recursos sociales que son aprovechados como ventaja para el gobierno abierto para hacer frente a la crisis fiscal del Estado y posiciones que sostienen que en este modelo es posible encontrar las ideas de conducción, de dirección, pero sin la primacía que se le asignaba en los gobiernos centralizadores, lo cual supone que deben examinarse nuevamente las interrelaciones que se desarrollan entre sociedad y el Estado y las recomposiciones entre estos espacios de acción cuyas fronteras se borran.

Los actores estatales que participan en las redes de política juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a instituciones de autorregulación social, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz. En el gobierno abierto, el control jerárquico y la autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz.

Gobierno Abierto como un proceso de política pública requiere de ciertas condiciones para su desarrollo. Los prerequisites para una cooperación público-privada efectiva necesitan de la presencia de actores públicos y privados con poder y recursos para contribuir a la solución de los problemas públicos, y la idea que éstos no pueden ser resueltos de manera individual por cada uno de ellos. Este es el supuesto principal de este modelo de gestión como nuevo proceso de gobierno.

Este es un concepto que permite analizar los gobiernos locales en México, ya que se caracteriza por la existencia de diversas realidades, cuyo escenario de políticas públicas es heterogéneo.

En consecuencia, la transición hacia nuevos procesos de gobierno plantea la necesidad respecto a los distintos elementos conceptuales necesarios para explicar la articulación entre lo gubernamental con lo social, que buscan el desarrollo sustentado en variables endógenas. Con la globalización, el gobierno local, lejos de debilitarse, ha ocupado una función más activa como espacios de intercambio de servicios, conocimientos y personas.

La apertura de los mercados expone a las ciudades a la competencia internacional por recursos. Los gobiernos locales pasan de ser sólo prestadores de servicios a promotores económicos. Se concentran en diseñar e implantar políticas públicas para atraer inversiones, mejorando su infraestructura urbana. La preocupación por el desarrollo económico es donde se desarrollan las nuevas prácticas de acción gubernamental que se implantan en colaboración con actores de la sociedad.

Los gobiernos abiertos son espacios donde se perciben de mejor manera las transformaciones globales, pero a la vez son actores activos de la transformación económica, política y social. Los cambios más relevantes que han sucedido en las últimas décadas –cambio demográfico, globalización de la información y el capital, desarrollo tecnológico- han generado un impacto en la forma que los gobiernos se estructuran y ejercen su capacidad de gobernar. Lejos de dejar a los gobiernos locales al margen de la gobernabilidad estos se han convertido en espacios de intercambio de información donde el contacto interpersonal ha mantenido su importancia.

El nuevo rol de los gobiernos abiertos ha generado nuevos procesos de gobierno. En los últimos años, este tipo de gobiernos han modificado su estructura, modernizado sus procesos de trabajo, y complejizado su proceso de toma de decisiones. De ser sólo prestadores de servicios públicos han pasado a ser impulsores del desarrollo local mediante políticas públicas de carácter endógeno. Para adoptar esta nueva forma de gobierno ha incorporado actores de la sociedad, de este proceso proviene el concepto de gobernanza, que sugiere la articulación cotidiana del gobierno y la sociedad.

Estos nuevos procesos de gobierno pueden interpretarse como un síntoma de un fenómeno social más amplio, producto de cambios no sólo en lo económico sino también en lo político y a la persistencia de los grandes déficits sociales como la pobreza, la marginación y la exclusión social. En este contexto, el modelo de gobierno abierto, en donde la sociedad recupera espacios en la gestión de los asuntos públicos.

El gobierno abierto en un territorio específico, desde un enfoque local, aparece vinculado a las interacciones que se definen y se conforman con base en el consenso y el aprendizaje colectivo de los actores con sus distintas lógicas acción y posibles desacuerdos. La capacidad de integrar y dar forma a los múltiples intereses locales, representarlos hacia el exterior y generar estrategias más o menos unificadas a lo largo del tiempo aparece como la principal ventaja de este modelo de gestión. El gobierno abierto conforma así un tipo particular de gobernar cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales de las sociedades locales.

En la mayor parte de los gobiernos estatales en México se ha vivido un proceso de transformación en la forma de hacer frente a los problemas públicos. Este proceso se ha caracterizado por la transición de un modelo centralizador en la hechura de políticas a uno de mayor interacción con la sociedad local. Es decir, este proceso de transformación en la hechura de las políticas ha sido producto, de la transferencia de mayores atribuciones y recursos por parte del gobierno central, pero también de una nueva dinámica social, económica y política en los espacios locales.

Por ello, es la innovación de los gobiernos locales la principal fuente explicativa de un nuevo modelo de gestión local y su principal impacto ha sido en el proceso de hechura de las políticas. La innovación se refiere a la capacidad de los gobiernos locales para estructurar de manera diferente los recursos de que dispone para hacer frente a los problemas públicos. Esta innovación tiene dos dimensiones principales, estructura organizacional y comportamental (Cabrero, 2005), con lo cual han buscado incrementar los niveles de eficiencia, eficacia y credibilidad, generado nuevos procesos de interacción en la acción pública, modificando patrones de comportamiento, criterios en la toma de decisiones y rol de los actores de la sociedad.

Sin embargo, en los gobiernos locales de México, estos modelos de gestión de Gobierno Abierto no se encuentran de manera pura, ni generalizada, sino que pueden coexistir en un mismo gobierno local, ya que dependen de asunto público que se le hace frente. Con ello surge una nueva característica de esta perspectiva, la fragmentación y con ello la flexibilidad en las formas de organización del gobierno local.

Por último, las grandes transformaciones desarrolladas en los últimos años en las formas de gobierno y del proceso de hechura de las políticas públicas plantean la necesidad de enfoques conceptuales explicativos que den cuenta de la articulación y participación de múltiples actores en el proceso de solución de los problemas públicos. El tránsito de un estilo de gobierno centralizado y jerárquico hacia prácticas más pluralistas y cooperativas supone claramente un replanteamiento de los marcos interpretativos del gobierno local, que requiere pasar de un énfasis normativo a uno que ponga énfasis en el actor y sus acciones, donde tiene cabida esta propuesta conceptual de modelo de gestión abierta.

Bibliografía

- Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina; (2004); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano.
- Barrera, L.; (2015); *La alianza para el Gobierno Abierto, una visión desde la sociedad civil*. México: Creative Commons.
- Cabrero, E. y Nava, G.; (1999); *Gerencia Pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E.; (2002); *Premio Gobierno y Gestión Local. Innovación en Gobiernos Locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cabrero, E.; (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, M., March, G. y Olsen. P.; (1972). "A garbage can model of organizational choice"; *Administrative Science Quarterly*, 17.
- Guía de buenas prácticas en gobiernos abiertos / Hernández, D. (2000); *"La construcción de gobernabilidad desde el ámbito municipal en México"* en Perfiles Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Luhmann, N.; (1994); *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Funciones y consecuencias de la organización formal.
- Metcalfe, L. y Richards, E. (1987). *Public Management: From Imitation to Innovation*. México: Herrero Hermanos.
- Naser, A., Ramírez, A.; (2014); *"Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región"*; Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Manuales No. 81; Santiago de Chile.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis", Año XCIX, Tomo II del martes 05 de Julio de 2016.
- Pettigrew, A. (1973); *The politics of Organizational Decision Making*. London: Tavistock.
- Weber, M. (1967); *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Páginas de Internet:
- <http://gobabiertomx.org/alianza-mexico/> Consultado el día 14 de junio del 2020.
- <http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/> Consultado el día 14 de junio del 2020.
- <http://gobiernoabiertoslp.mx/que-es-el-gobierno-abierto/> Consultado el día 14 de junio del 2020.

Legalidad y participación ciudadana en México: un análisis normativo de las entidades federativas

Miguel Ángel Vega Campos
Mario Eduardo Ibarra Cortés
Louis Valentín Mballa

1. Introducción

Las condiciones sociales, económicas y políticas que actualmente prevalecen no solo en el entorno local o nacional, sino también en el contexto internacional, han influido para que los aparatos gubernamentales de todos los ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal–, tengan que implementar acciones que faciliten el camino para que los ciudadanos se involucren en mayor grado en los asuntos públicos.

Esta situación ha propiciado también una nueva relación Sociedad-Estado, en la que se evidencia una ampliación y fortalecimiento del espacio público, conseguido a través de la activa participación ciudadana (Hernández & Chumaceiro, 2018).

En este sentido, comenta Cunill (1995; citado por Hernández & Chumaceiro, 2018) que se requiere de manera emergente un sistema político institucional que dé cabida a distintas formas de representación social, a fin de que se pueda reconstruir el orden social, profundamente resquebrajado por la creciente desintegración social, además de diversas formas de autoexpresión social. Sobre el mismo tenor de ideas, Cunill (1995: citado por Hernández & Chumaceiro, 2018) expone que:

[...] la temática de la rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad adquiere otra perspectiva: el fortalecimiento de la sociedad civil se hace solidario con la construcción de la democracia y de la ciudadanía y remite a la propia democratización del Estado [...] (pp. 861-862).

Ante este panorama, se puede apreciar que lo público en el Estado, resulta ser un proceso que se encuentra en constante construcción, donde la participación ciudadana puede ayudar invariablemente en el proceso de toma de decisiones en el espacio gubernamental, de tal forma que lo público y lo político no concluya solamente en la potestad del Estado, sino más bien que trascienda hacia la incorporación activa de agentes sociales, por medio de la interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad (Hernández & Chumaceiro, 2018).

Dado que la participación ciudadana involucra a diferentes actores, que en muchos casos presentan controversias en cuanto a sus intereses sociales, políticos, económicos, leales, entre otros, y que tienen que sujetarse a dinámicas diferentes, las organizaciones públicas se han visto en la necesidad de buscar mecanismos que permitan ordenar y sistematizar los procesos de interacción que se establecen entre el Estado y la sociedad.

Para el caso de México, esta situación ha provocado la aparición de diversos instrumentos jurídicos, no sólo en el ámbito de la administración pública federal, sino también en el nivel de los gobiernos estatales.

Por lo tanto, este trabajo tiene como propósito fundamental realizar una revisión y análisis del marco jurídico en el que se apoyan las entidades federativas de la República mexicana, para normar la participación ciudadana de la sociedad civil, de tal forma que este ejercicio permita determinar cuáles son los principales instrumentos de participación ciudadana que utiliza la administración pública estatal del país.

2. Marco conceptual y jurídico de la participación ciudadana

2.1. Hacia una conceptualización del término

Dado que el término participación ciudadana es relativamente reciente, todavía no se puede hablar de una definición precisa, sin embargo, algunos autores como Baño (1998) señalan que se hace referencia a la misma cuando se alude a una intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales. Como se puede observar, el referido concepto de participación ciudadana resulta amplio en cuanto a la explicación del fenómeno, su delimitación y comprensión (Baño, 1998).

De hecho, existe confusión con respecto a la utilización del concepto de participación ciudadana, ya que se le utiliza como sinónimo de participación política, participación comunitaria, participación popular, participación social, entre otros (Hernández & Chumaceiro, 2018).

Sobre el mismo punto, Montecinos y Contreras (2019) señalan que la participación ciudadana como concepto, cuenta con una valoración positiva que la hace ampliamente aceptada en el campo de la política; sin embargo, se presenta el problema de que la participación ciudadana se aplica para describir procesos y prácticas sociales de diversa índole, lo que conlleva a una ambigüedad analítica (Espinoza, 2009; citado por Montecinos & Contreras, 2019) y conceptual, lo que constituye el riesgo que en la práctica puede utilizarse de forma instrumental para construir consensos artificiales y legitimar desigualdades (Cunill, 1997; citado por Montecinos & Contreras, 2019), o en algunos otros casos, para renovar relaciones clientelares del representante con el representado (Montecinos, 2014; citado por Montecinos & Contreras, 2019).

Para el propósito de este trabajo, resulta aplicable el siguiente concepto de participación ciudadana:

La participación ciudadana engloba tres elementos fundamentales para su aplicación; la ciudadanía como la relación política entre el individuo y una comunidad o Estado, el Ciudadano que goza de reconocimiento oficial del Estado como miembro de la comunidad en una esfera de derechos y deberes privados y públicos, y la participación en el entendido de que exista un régimen político que la impulse en el pleno goce de derechos y deberes ciudadanos (Hernández, Alvarado & Chumaceiro: 2013; citados por Hernández & Chumaceiro, 2018: 868).

2.2. Principios y elementos básicos de la participación ciudadana

Cuando se habla de principios, se hace referencia a las ideas que orientan la participación como derecho y línea de acción para los diferentes actores involucrados en el proceso de participación de que se trate (Cuevas, 2006; citado por Hernández & Chumaceiro, 2018). Es así que como principios irrenunciables están:

La no discriminación, reconocimiento a todos los actores sociales, flexibilidad para su organización, autonomía, carácter voluntario, corresponsabilidad, institucionalización, acceso a recursos públicos, límites, respeto a otros derechos interdependientes, complementariedad entre democracia representativa y participativa, control de la gestión pública, colaboración en la gestión pública, pluralidad, transparencia, acceso pleno a la información, deliberación pública, valoración del saber popular, tiempo razonable, educación, socialización y solidaridad social (Hernández & Chumaceiro, 2018: 871-872).

En términos de Cunill (1991; citado por Hernández & Chumaceiro, 2018) existen dos elementos básicos que permiten diferenciar la participación ciudadana de cualquier otro tipo, como por ejemplo la participación política, la participación comunitaria, la participación popular o la participación social: 1) la participación ciudadana es un medio de socialización de la política; y 2) se trata de una ampliación de lo público hacia las esferas de la sociedad civil.

Por lo tanto, la participación ciudadana no es social, en virtud de que ésta surge para relacionarse con el Estado y no solamente para interactuar con otras instituciones sociales, sino más bien para que el ciudadano se involucre en las actividades públicas (Hernández & Chumaceiro, 2018). Tampoco la participación ciudadana es comunitaria, en razón de que no obstante que ésta si se relaciona con el Estado, su vinculación resulta meramente asistencial a las actividades ciudadanas cotidianas e inmediatas, para mejorar sus condiciones de vida, solucionar sus problemas y desarrollar las comunidades, a diferencia de pretender el bienestar general (Hernández & Chumaceiro, 2018). Por último, la participación ciudadana no se trata solamente de participación política, ya que incluye más elementos que el simple hecho de votar y pertenecer a un grupo o partido político cuya vinculación garantiza la participación exclusivamente por vía directa (Hernández & Chumaceiro, 2018).

Para cerrar este apartado del documento, resulta pertinente destacar que deben estar presentes ciertas condiciones para que exista participación ciudadana (Hernández & Chumaceiro, 2018: 877-878):

- El reconocimiento del ciudadano como un actor interviniente en el espacio público y en el ejercicio pleno de la política para la construcción de su sociedad.
- La práctica ciudadana desarrollada con principios éticos como; igualdad, solidaridad social, pluralidad, transparencia, tolerancia, responsabilidad, corresponsabilidad, honestidad, entre otros.
- La existencia de un sistema democrático, que garantice el ejercicio pleno de la participación ciudadana. Considerando que la democracia puede tener una expresión representativa o participativa que de igual forma privilegia un proceso participativo indirecto o directo dependiendo de su aplicación en el contexto y momento determinado. Pero rescatando la idea que ambas posiciones no son incompatibles en su aplicación conjunta.
- El respaldo jurídico e institucional del Estado para facilitar los mecanismos de participación indirecta y/o directa.
- Un modelo de relación Estado-Sociedad en el cual las relaciones y dinámica que se establezcan, se articulen para: la ampliación del ejercicio ciudadano, la interlocución y negociación entre ambos en la consecución de los máximos objetivos sociopolíticos.
- Un contexto internacional que vele por los derechos humanos y el cumplimiento de los principios democráticos, exigibles a los gobiernos y a las sociedades en general.

2.3. Marco jurídico de la participación ciudadana en México

Dentro del modelo de relación Estado-Sociedad los ciudadanos ejercen derechos y obligaciones que permiten la consecución de los máximos objetivos sociopolíticos. En este sentido, el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), señala que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Al respecto, el artículo 1º del Código Civil Federal señala que la capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer.

Por otra parte, el artículo 35 de la CPEUM establece que son derechos de la ciudadanía, entre otros, votar en las elecciones populares; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la CPEUM y la ley del Congreso de la Unión; votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional; y participar en los procesos de revocación de mandato.

De igual manera, el artículo 36 de la misma CPEUM, estipula como obligaciones del ciudadano de la República mexicana, entre otras, votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley aplicable.

Siguiendo con la revisión del marco jurídico de la participación ciudadana en México, la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) estipula en su artículo 2 que dicha norma “tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares”. La misma LFCP menciona en su artículo 4 que “la consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”.

El artículo 5 de la LFCP establece que son objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional. Para que los temas puedan considerarse de trascendencia nacional y sujetarse a un proceso de consulta popular, deben contener elementos tales como: 1) que repercutan en la mayor parte del territorio nacional; y 2) que impacten en una parte significativa de la población (Artículo 6 de la LFCP). Como complemento de lo señalado, el artículo 7 de la misma LFCP señala que “votar en las consultas populares constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional”. Finalmente, el artículo 10 de la LFCP menciona que son requisitos para participar en la consulta popular los siguientes: I. Ser ciudadano mexicano conforme al artículo 34 de la CPEUM; II. Estar inscrito en el Padrón Electoral; III. Tener credencial para votar con fotografía vigente; y IV. No estar suspendido de sus derechos políticos.

3. Metodología del estudio

Este trabajo se trata de un estudio con enfoque cualitativo, apoyado totalmente en revisión documental para su construcción. Para tal efecto se consultó la página electrónica del Congreso de la Unión de México, a través de la cual se tuvo acceso a las bases de datos normativos de los Congresos de las diferentes entidades federativas de la República mexicana. Ubicados en la base de datos de cada uno de los estados del país, se revisaron en su totalidad las listas de leyes que dentro de su denominación incluyeran la palabra “participación ciudadana”. Si el resultado era negativo, se realizaba una segunda búsqueda, utilizando ahora las palabras clave “referéndum” y “plebiscito”.

Con la información obtenida se construyó una base de datos a partir de los siguientes elementos: 1. Nombre de la entidad federativa, 2. Denominación de la ley, 3. Relación de instrumentos o mecanismos de participación ciudadana considerados en la ley consultada, 4. Fecha de emisión o publicación de la ley consultada, 5. Número total de artículos de la ley, y 6. Observaciones (algunas anotaciones que permitieran incluir alguna información importante relacionada con la fuente consultada). Como se puede observar, el trabajo derivado de este ejercicio fue meramente exploratorio y descriptivo, ya que en ningún momento se manipuló ninguna variable al respecto.

4. Revisión y análisis de resultados

Derivado de la información obtenida y que se muestra en la Tabla 1 de este documento, se encontró que México muestra avances significativos en el establecimiento de diversos mecanismos o instrumentos que facilitan la participación ciudadana; en virtud de que todas las entidades federativas del país, con excepción de Campeche, Estado de México, Puebla y Tabasco, cuentan con una ley que regula la participación ciudadana, no solamente en el ámbito estatal, sino también a nivel municipal o local.

Con respecto a los estados de Campeche, Estado de México, Puebla y Tabasco, no se encontró ninguna ley que en su título incluyera las palabras participación ciudadana, plebiscito o referéndum; lo cual no quiere decir que los gobiernos estatales o municipales de dichas entidades federativas no apliquen o ejerzan la participación ciudadana; para lo cual se apoyen en normatividad incluida en algún otro tipo de instrumento jurídico (reglamento, código, manual, etc.). En este trabajo solamente se revisaron leyes sobre la materia.

Por lo que respecta a los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas, con algunas pequeñas variaciones, pero la denominación de la ley en materia de participación ciudadana es la misma.

Las entidades federativas que difieren de lo anterior son: 1) Jalisco, donde la ley de la materia se denomina "Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco"; 2) Michoacán, la que se titula "Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo"; 3) San Luis Potosí, que se denomina "Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí"; 4) Tlaxcala, que es "Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala"; 5) Veracruz, donde se enuncia como "Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave"; y 6) Yucatán, que se titula "Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán".

Las entidades federativas que cuentan en sus leyes de participación ciudadana con mayor cantidad de instrumentos de participación de la ciudadanía son: Ciudad de México (19), Jalisco (16), Baja California Sur (10), Guerrero (10), Tamaulipas (10) y Colima (9). Por lo que hace a los estados con menos instrumentos de participación ciudadana, están: San Luis Potosí (2), e Hidalgo (3), Nayarit (3), Sinaloa (3), Yucatán (3) y Zacatecas (3).

Por lo que se refiere a la antigüedad de los instrumentos normativos de la participación ciudadana, se encontró que todos datan del presente siglo XXI, aunque se encontró información acerca de que la Ciudad de México es de las entidades federativas del país con antecedentes normativos más remotos, ya que se indica que su primera ley de participación ciudadana es de 1995 (Sánchez, 2010).

Las leyes de participación ciudadana emitidas durante la primera década del siglo XXI corresponden a: Baja California, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Todas las demás fueron emitidas durante la segunda década del mismo siglo XXI. Se tiene el caso de las leyes de participación ciudadana de Chiapas, de la Ciudad de México y Jalisco que tienen menos de dos años de emitirse.

En cuanto a los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana, se encontró que la normatividad estatal de México considera 44 formas diferentes a través de las cuales la ciudadanía puede participar en los asuntos públicos. A continuación se enuncian los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana, tomando en cuenta el número de leyes que los mencionan: 1. Referéndum (27); 2. Plebiscito (26); 3. Consulta Popular (13); 4. Iniciativa Popular (13); 5. Iniciativa Ciudadana (12); 6. Audiencia Pública (11); 7. Presupuesto Participativo (9); 8. Consulta Ciudadana (7); 9. Difusión Pública (5); 10. Revocación del Mandato (5); 11. Colaboración Ciudadana (4); 12. Consulta Vecinal (4); 13. Contraloría Social (4); 14. Observatorio Ciudadano (3); 15. Asamblea Ciudadana (3); 16. Cabildo Abierto (2); 17. Comisiones de Participación Comunitaria (2); 18. Comités Ciudadanos (2); 19. Consejos consultivos ciudadanos (2); 20. Recorridos del Presidente Municipal (2); 21. Rendición de Cuentas (2); 22. Silla Ciudadana (2); 23. Agencias de Desarrollo Local (1); 24. Asamblea Popular (1); 25. Audiencias Vecinales (1); 26. Ayuntamiento Abierto (1); 27. Colaboración Comunitaria (1); 28. Colaboración Popular (1); 29. Colaboración Vecinal (1); 30. Comparecencia Pública (1); 31. Consulta de la Revocación de Mandato (1); 32. Consulta Pública (1); 33. Diálogo Colaborativo (1); 34. Obra Pública con Participación Ciudadana (1); 35. Organización en Comités de Vecinos (1); 36. Organizaciones Ciudadanas (1); 37. Planeación Participativa (1); 38. Proyecto Social (1); 39. Ratificación Constitucional (1); 40. Ratificación de Mandato (1); 41. Recorridos Barriales (1); 42. Red de Contralorías Ciudadanas (1); 43. Unidades de Quejas y Denuncias (1); y 44. Voz Ciudadana en el Cabildo (1).

Conclusiones

Con apoyo en la información recopilada para la elaboración de este manuscrito, se puede concluir por un lado, que la existencia de documentos normativos (en este caso leyes) que regulan la participación ciudadana en México, permite vislumbrar que las autoridades gubernamentales son conscientes de la importancia que tiene el fortalecimiento de la relación Estado-Sociedad; pues casi el 90% de las entidades federativas del país disponen de una ley en la materia. Sin embargo, también hay que señalar que el hecho de que exista suficiente normatividad al respecto, puede deberse a otros factores, ya que en este trabajo solamente se exploró si existe o no normatividad, y qué tipo de mecanismos o medios se tienen para ejercer la participación ciudadana. Al respecto, se recomienda la elaboración de estudios que profundicen si la normatividad existente ha tenido o no un impacto favorable en cuanto al ejercicio adecuado de la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Por otra parte, también se puede observar que casi todas las leyes revisadas consideran los instrumentos de participación ciudadana, como son el referéndum en primer lugar y el plebiscito en segundo. Los otros instrumentos de participación ciudadana mencionados en mayor grado son: la consulta popular, la iniciativa popular, la iniciativa ciudadana, la audiencia pública y el presupuesto participativo. Igual que en el párrafo que antecede, también se recomienda realizar mayor investigación que permita realmente determinar el grado de utilización de dichos instrumentos.

Asimismo, se encontró que dentro de la revisión realizada sobre los documentos normativos, están los casos de las leyes de participación ciudadana de los estados de Chiapas y Coahuila, que dejan abierta la posibilidad, para que tanto las autoridades de la administración pública estatal, como la del nivel municipal, puedan incluir otros mecanismos o instrumentos de participación ciudadana, si es que se consideran pertinentes. Al respecto, se considera que esta situación puede representar inconvenientes, ya que la ley de la materia no representa del todo un mecanismo para controlar, precisar y delimitar la participación de los ciudadanos, lo cual pudiera ser aprovechado por servidores públicos u otros actores deshonestos que traten de poner por delante intereses personales sobre el bien común. Sobre este punto, Cruz y Mballa (2017: sin página) señalan que “el desencanto de la acción política institucionalizada aunado a los escándalos de corrupción de la clase política latinoamericana, hizo presente la movilización social por distintos canales como organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y medios digitales”.

Además, vale la pena destacar que en este trabajo solamente se revisó la normatividad del ámbito de la administración pública estatal, la cual en una buena parte de los casos también tiene aplicabilidad en la administración pública del nivel local o municipal; pero puede darse el caso que a este nivel existan también otros mecanismos o instrumentos de participación ciudadana, por lo que también se recomienda abundar en mayor grado, de tal manera que no solo se tenga la certeza del estatus que guarda la participación ciudadana a nivel estatal, sino también a nivel municipal en toda la República mexicana.

Finalmente, también es conveniente resaltar que este trabajo fue solamente de tipo exploratorio y con un enfoque cualitativo, por lo tanto se recomienda la realización de estudios cuantitativos o mixtos que permitan explotar en mayor detalle los datos que aquí se muestran, a fin de determinar con mayores elementos cuál es el grado de participación ciudadana con la que cuenta el país. Es decir, quedan interrogantes pendientes por responder, entre las que se pueden señalar las siguientes: a) ¿realmente es suficiente la normatividad expedida, al menos en el ámbito estatal?; b) ¿de qué manera la población hace uso o no de los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana?; c) ¿son claros y flexibles los procesos que tienen que ver para la aplicación de los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana?; d) el hecho de que una norma cuente con mayor cantidad de artículos que regulan los procesos de participación ciudadana, ¿ello repercute en un mayor beneficio o hace falta algo más para mejorar la relación Estado-Sociedad?

Bibliografía

- Baño, R. (1998). Participación ciudadana: Elementos conceptuales. En Correa, E.& Noé, M. (Editores), "Nociones de una ciudadanía que crece". FLACSO-Chile, pp.15-37.
- Código Civil Federal. *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_270320.pdf [consulta: julio de 2020].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf [consulta: noviembre de 2019].
- Cruz G., L. D. & Mballa, L. V. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. *Revista Políticas Públicas*, Vol.1'(1): ISSN: 0718-462X.
- Hernández G. de V., J. J., & Chumaceiro H., A. C. (2018). Una discusión epistemológica sobre gestión de la participación ciudadana. *Opción*, Año 34, No. 87, ISSN 1012-1587/ISSNe: 2477-9385. Pp. 856-883.
- Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, México, 26 de julio de 2006, disponible en: https://congresodetlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2017/04/Ley_de_Consulta_Ciudadana_para_el_Estado_de_Tlaxcala.pdf [consulta: julio de 2020].
- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, Sexta Sección, México, 8 de septiembre de 2015, disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-MECANISMOS-DE-PARTICIPACIÓN-CIUDADANA-REF-23-DE-DICIEMBRE-DE-2019.pdf> [consulta: junio de 2020].
- Ley de Participación Ciudadana de la ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, México, 12 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/394fa901ac5d1dae074b24848ab66998265eb2fa.pdf> [consulta: marzo de 2020].
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. *Periódico oficial del Estado*, Primera Sección, México, 26 de febrero de 2018, disponible en: <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-138.pdf> [consulta: julio de 2020].
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. *Periódico Oficial No. 7 Tomo CVIII*, México, 16 de febrero de 2001, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo48574.pdf> [consulta: julio de 2020].
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. *Periódico Oficial* número 111, Tomo III, México, 29 de junio de 2020, disponible en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0139.pdf?v=MQ== [consulta: mayo de 2020].
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado* No. 50, México, 23 de junio de 2018, disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf> [consulta: mayo de 2020].
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. *Periódico Oficial "El Estado de Colima"*, No. 71, Sup. 1, 29 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php> [consulta: abril de 2020].
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit. *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*, Décima Segunda Sección, México, 22 de diciembre de 2012, disponible en: http://www.congresonayarit.mx/media/1209/participacion_ciudadana_estado_nayarit.pdf [consulta: junio de 2020].
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga"*, No. 46, México, 19 de agosto de 2012, disponible en: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY064_59_18.pdf [consulta: junio de 2020].

2020].

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, México, 28 de mayo de 2019, disponible en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L90-XV-20190528-L1520190528320.pdf> [consulta: julio de 2020].

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa. *Periódico Oficial del Estado*, México, 10 de agosto de 2012, disponible en: <http://www.transparenciasinaloa.gob.mx/images/leyes/archivos/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf> [consulta: julio de 2020].

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, México, 1 de julio de 2011, disponible en: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_394.pdf [consulta: julio de 2020].

Ley de Participación Ciudadana del Estado. *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, México, 23 de mayo de 2001, disponible en: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=65> [consulta: julio de 2020].

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, México, 20 de julio de 2017, disponible en: <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyesUR> [consulta: mayo de 2020].

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza. *Periódico Oficial*, México, 16 de noviembre de 2001, disponible en: http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa112.pdf [consulta: marzo de 2020].

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango. *Periódico Oficial No. 24*, Decreto No. 319, LXV Legislatura, México, 20 de septiembre de 2012, disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf> [consulta: abril de 2020].

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial Núm. 126*, Segunda Parte, México, 22 de octubre de 2002, disponible en: https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/43/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_PARA_EL_EDO_DE_GTO_PO_05jul2018.pdf [consulta: mayo de 2020].

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. *Periódico Oficial*, México, 16 de febrero de 2015, disponible en: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf [consulta: junio de 2020].

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. *Periódico Oficial No. 62*, México, 13 de mayo de 2016, disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf [consulta: junio de 2020].

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. *Centro de Información e Investigaciones Legislativas (CIILCEO)*, Decreto No. 1349, disponible en: http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/Ley_de_Participacion_Ciudadana_2012.pdf [consulta: junio de 2020].

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas. *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, México, 8 de septiembre de 2001, disponible en: <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=63&tipo=pdf> [consulta: agosto de 2020].

Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán. *Diario Oficial del Gobierno del Estado*, México, 22 de enero de 2007, disponible en: http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=33 [consulta: agosto de 2020].

- Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Oficial*, México, 18 de octubre de 2000, disponible en: <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le> [consulta: julio de 2020].
- Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí*, México, 10 de mayo de 2008, disponible en: http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/11/Ley_de_Referendum_y_Plebiscito_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_24_May_2014.pdf [consulta: julio de 2020].
- Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, Decreto 27261/LXII/19, México, 9 de abril de 2019 sec. VI, disponible en: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyeshttps://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes> [consulta: junio de 2020].
- Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Morelos. *Periódico Oficial 5562 "Tierra y Libertad"*, México, 20 de diciembre de 2017, disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LPARTICIPACIONCIUM.pdf> [consulta: junio de 2020].
- Ley Federal de Consulta Popular. *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf> [consulta: julio de 2020].
- Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 54*, Alcance I, México, 4 de julio de 2008, disponible en: <http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/686/LEY%20NÚMERO%20684%20DE%20PARTICIPACIÓN%20CIUDADANA%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO-27-09-2019.pdf> [consulta: mayo de 2020].
- Montecinos, E. & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 24, núm. 86. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29059356004>
- Sánchez, M. (25 de abril de 2010). Participación ciudadana del DF, un engaño. *Contralínea*. Recuperado de <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2010/04/25/participacion-ciudadana-del-df-un-engano/>

Tablas

Tabla 1. Relación de entidades federativas de México con caracterización de la participación ciudadana

Entidad federativa	Denominación del instrumento normativo (ley)	Mecanismos de participación ciudadana incluidos en la ley	Fecha de emisión o publicación de la ley	Total de artículos en la ley	Observaciones
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Ciudadana, 4. Consulta de la Revocación de Mandato, 5. Presupuesto Participativo, 6. Cabildo Abierto, 7. Consulta Ciudadana, y 8. Comités Ciudadanos	23 de febrero de 2018	111	Esta Ley abrogó a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, publicada el 26 de noviembre de 2001.
Baja California	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Ciudadana, 4. Consulta Popular, y 5. Presupuesto Participativo	16 de febrero de 2001	81	
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Ciudadana, 4. Consulta Ciudadana, 5. Colaboración Ciudadana, 6. Difusión Pública, 7. Audiencias Públicas, 8. Contralorías Ciudadanas o Social, 9. Organización en Comités de Vecinos, y 10. Observatorios Ciudadanos	20 de julio de 2017	96	Esta Ley abrogó a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur, publicada el 10 de junio de 2000.
Chiapas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Popular, 4. Audiencia Pública, 5. Consulta Popular, y 6. Las demás que establezcan otras disposiciones aplicables o las autoridades estatales o municipales, en el ámbito de su respectiva competencia, para garantizar la participación y colaboración ciudadana	29 de junio de 2020	109	
Chihuahua	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua	1. Referéndum, 2. Plebiscito, 3. Iniciativa Ciudadana, y 4. Revocación de Mandato	23 de junio de 2018	87	
Ciudad de México	Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México	A. Democracia Directa: 1. Iniciativa Ciudadana, 2. Referéndum, 3. Plebiscito, 4. Consulta Ciudadana, 5. Consulta Popular, y 6. Revocación del	12 de agosto de 2019	203	

		<p>Mandato</p> <p>B. Democracia Participativa:</p> <p>1. Colaboración Ciudadana, 2. Asamblea Ciudadana, 3. Comisiones de Participación Comunitaria, 4. Organizaciones Ciudadanas, 5. Coordinadora de Participación Comunitaria, y 6. Presupuesto Participativo.</p> <p>C. Gestión, evaluación y control de la función pública:</p> <p>1. Audiencia Pública, 2. Consulta Pública, 3. Difusión Pública y Rendición de Cuentas, 4. Observatorios Ciudadanos, 5. Recorridos Barriales, 6. Red de Contralorías Ciudadanas, y 7. Silla Ciudadana</p>			
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Popular, 4. Consulta Popular, 5. Colaboración Comunitaria, 6. Audiencia Pública, y 7. Los demás que establezcan otras disposiciones aplicables o las autoridades estatales o municipales, en los ámbitos de sus competencias, para garantizar la participación ciudadana y comunitaria en su vida pública.	16 de noviembre de 2001	132	
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	1. Iniciativa popular, 2. Audiencia pública, 3. Plebiscito, 4. Referéndum, 5. Reglas comunes para la realización del Plebiscito y del Referéndum, 6. Contralorías sociales, 7. Presupuesto participativo, 8. Consejos consultivos ciudadanos, y 9. Asambleas ciudadanas	29 de septiembre de 2018	106	Esta Ley abrogó a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, publicada el 22 de enero de 2000
Durango	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa popular, y 4. Consulta Popular	20 de septiembre de 2012	72	Esta Ley, abrogó a la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, publicada el 28 de junio de 2007.
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana	1. Iniciativa popular, 2. Plebiscito, 3. Referéndum, y 4. Referéndum Constitucional	22 de octubre de 2002	106	

	para el Estado de Guanajuato				
Guerrero	Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Popular, 4. Consulta Ciudadana, 5. Colaboración Ciudadana, 6. Rendición de Cuentas, 7. Difusión Pública, 8. Audiencia Pública, 9. Recorridos del Presidente Municipal, y 10. Asamblea Ciudadana.	4 de julio de 2008	127	
Hidalgo	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo	1. Iniciativa Ciudadana, 2. Consulta Popular, y 3. Audiencia Pública	16 de febrero de 2015	66	
Jalisco	Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Ratificación Constitucional, 4. Iniciativa Ciudadana, 5. Ratificación de Mandato, 6. Revocación de Mandato, 7. Consulta Popular, 8. Presupuesto Participativo, 9. Comparecencia Pública, 10. Proyecto Social, 11. Asamblea Popular, 12. Ayuntamiento Abierto, 13. Colaboración Popular, 14. Planeación Participativa, 15. Diálogo Colaborativo, y 16. Contraloría Social.	9 de abril de 2019	164	
Michoacán	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo	1. Iniciativa Ciudadana, 2. Referéndum, 3. Plebiscito, 4. Consulta Ciudadana, 5. Observatorio Ciudadano, y 6. Presupuesto participativo	8 de septiembre de 2015	78	Esta Ley abrogó a la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el 24 de enero de 2012.
Morelos	Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Morelos	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Popular, 4. Consulta Ciudadana, 5. Colaboración Ciudadana, 6. Rendición de Cuentas, 7. Difusión Pública, y 8. Audiencia Pública	20 de diciembre de 2017	102	
Nayarit	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit	1. Referéndum, 2. Plebiscito, y 3. Iniciativa Popular	22 de diciembre de 2012	54	

Nuevo León	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León	1. Consulta Popular, 2. Consulta Ciudadana, 3. Iniciativa Popular, 4. Audiencia Pública, 5. Contralorías Sociales, 6. Presupuesto participativo, y 7. Revocación de Mandato	13 de mayo de 2016	127	
Oaxaca	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Revocación de mandato, 4. Audiencia Pública, 5. Cabildo en sesión abierta, y 6. Consejos Consultivos ciudadanos	16 de junio de 2018	83	
Querétaro	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Ciudadana, 4. Consulta Vecinal, y 5. Obra Pública con Participación Ciudadana	19 de agosto de 2012	85	
Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	1. Referéndum, 2. Plebiscito, 3. Consulta Popular, 4. Iniciativa Ciudadana, 5. Silla Ciudadana, 6. Consulta Vecinal, 7. Presupuesto Participativo, y 8. Audiencias Vecinales	21 de marzo de 2018	98	Esta Ley abrogó a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo, publicada el 14 de marzo de 2005.
Sinaloa	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa	1. Plebiscito, 2. Referéndum, y 3. Iniciativa Ciudadana	10 de agosto de 2012	73	
San Luis Potosí	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí	1. Referéndum, y 2. Plebiscito	10 de mayo de 2008	22	Esta Ley abrogó tanto a la Ley Electoral del Estado publicada el 30 de septiembre de 1999, como a la ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí, publicada el 30 de abril de 1997.
Sonora	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Popular, 4. Consulta Vecinal, 5. Consulta Popular, 6. Presupuesto Participativo, 7. Agencias de Desarrollo Local, y 8. Comités de participación ciudadana	1 de julio de 2011	124	
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado	1. Plebiscito, 2. Referéndum, 3. Iniciativa Popular, 4. Consulta Vecinal, 5. Colaboración Vecinal, 6. Unidades de Quejas y	28 de mayo de 2001	99	

		Denuncias, 7. Difusión Pública, 8. Audiencia Pública, 9. Recorridos de los Presidentes Municipales, y 10. Consulta Popular			
Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala	1. Iniciativa Popular, 2. Consulta Popular, 3. Plebiscito, 4. Referéndum, y 5. Voz Ciudadana en el Cabildo	26 de julio de 2006	86	
Veracruz	Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	1. Referéndum, 2. Plebiscito, 3. Iniciativa Ciudadana, y 4. Consulta Popular	19 de octubre de 2000	59	
Yucatán	Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán	1. Plebiscito, 2. Referéndum, y 3. Iniciativa Popular	22 de enero de 2007	78	
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas	1. Referéndum, 2. Plebiscito, y 3. Iniciativa Popular	8 de septiembre de 2001	70	

Fuente: Elaboración propia

**GOBIERNO ABIERTO ANTE LA
CONTINGENCIA SANITARIA DEL
COVID-19: EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS
INTERNACIONALES**

COORDENADOR

EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GÓMEZ

Percepciones y realidades sobre los efectos de la pandemia COVID-19 en el desarrollo académico de los estudiantes universitarios desde la perspectiva de gobierno abierto y uso de TIC

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez
Jenett Danai Vega Zuñiga

1. Introducción

Cuando el 31 diciembre del 2019 fue notificado por primera vez en la ciudad de Wuhan (China) el microorganismo conocido hoy en día como Coronavirus o COVID-19 de manera epidémica, no se esperaba que su rápida propagación viniese a modificar la forma de vida de los ciudadanos a escala mundial. Tras su rápida expansión por Asia, Europa, América y países sudafricanos fue imperioso que la Organización Mundial de la Salud (OMS) presentara una decisión integrada por los países miembros para tratar el tema latente, así pues, el 30 de enero del 2020 la OMS declaró alerta internacional ante la rápida expansión del virus siendo esta la sexta vez que la organización adopta esta medida datando como última la emitida a causa del *zika* en todo el mundo en el año 2016 (Güell, 2020).

La anterior supone, según lo establecido en el Reglamento Sanitario Internacional (2005) —de obligado cumplimiento para los países que lo han suscrito—, la coordinación entre los países bajo el marco de la OMS en la elaboración y aplicación de medidas preventivas y planes de contingencia, ocasionando efectos a cuestiones de enorme repercusión económica, política y social, siendo ejemplos el cierre y controles en fronteras, las restricciones en el movimiento de personas y mercancías, el cierre de universidades y centros de educación en el mundo y la adopción de todo tipo de medidas de prevención.

Ante esta situación, los países se han visto en la necesidad de modificar su operatividad y préstamo de servicios pasando de un sistema tradicional (en el cual era necesaria la presencia del sujeto en cierto lugar o espacio) a una en la cual se pudiese realizar la misma tarea, sin desplazarse de un área en específico. Así pues, una de las mayores herramientas y rutas de oportunidad con las que cuenta el mundo actual son las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) las cuales además de representar una opción para agilizar procesos de comunicación mundial, forma parte de una ola de innovación en pro de los gobiernos, organizaciones e instituciones en el mundo pues de acuerdo con Rendón (2000) *"el eje central de esta nueva sociedad del nuevo milenio se encuentra en la revolución de las tecnologías de la información". Por ello, las nuevas estructuras sociales representan una conexión entre distintas sociedades, ciudadanos y gobiernos pues al compartir información de manera rápida y eficiente se ha logrado generar un estilo de sinergia generadora de nuevas formas de interacción y comunicación."*

Por este motivo, el presente trabajo pretende mostrar la realidad que enfrentan los estudiantes de la Universidad de Guadalajara en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la División de Economía y Sociedad ante los efectos de la contingencia sanitaria del COVID-19 dotando de información de carácter cualitativo, documental y presentando información gráfica que ayude a percibir qué tan preparados están los universitarios y autoridades para asumir modelos de gobernanza inteligente, Smart Cities, gobierno abierto, entre otras.

Para su realización se definió una hipótesis de trabajo: los estudiantes de la División de Economía y Sociedad del CUCEA no están preparados para transitar de una educación impartida de manera presencial a una a distancia. De la misma manera se definió como pregunta de investigación para guiar el estudio: ¿cómo ha afectado la crisis sanitaria del COVID19 en ciclo escolar 2020A a los estudiantes del CUCEA en términos de adopción y uso de TIC en aprendizaje académico?

Para dar respuesta a esta pregunta de investigación se diseñó un cuestionario aplicado a una muestra representativa de estudiantes de la División de Economía y Sociedad del CUCEA matriculados en el calendario 2020A. Este estudio pretende abrir la puerta en el contexto estudiantil, abordando desde la capacidad que tienen los alumnos de acceder a una computadora con internet, hasta las medidas tomadas por las autoridades en este contexto.

2. Planteamiento de la investigación

El COVID-19 ha progresado rápidamente y se ha convertido en una pandemia mundial con consecuencias profundas y sin precedentes no solo para la salud, sino también, para el bienestar social y económico de las comunidades en todo el planeta. Aunado a estos cambios forzados, la educación mundial ha caído en la necesidad de modificar sus estrategias de enseñanza y aplicación del conocimiento, pues según datos de la UNESCO (2020) en el mundo 1,579, 634, 506 millones de estudiantes pertenecientes a 191 países que llevaron a cabo el cierre de escuelas a nivel nacional (lo cual representa el 90.2% de los alumnos matriculados) han transitado de una educación presencial a una a distancia.

De acuerdo con Manuel Gil Antón (2020) profesor del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México en una columna publicada por El Universal, en México desde el 23 de marzo, en números redondos, 265 mil planteles educativos han sido cerrados lo que posiciona a 32 millones de estudiantes que van desde preescolar a nivel posgrado en la necesidad de obtener educación por otros medios.

Aterrizando las estadísticas antes mencionadas para el caso de la Universidad de Guadalajara (UDG) conforme al último informe emitido por la Coordinación General de Control Escolar (CGCE) de la UDG, el número de estudiantes matriculados para el inicio de ciclo escolar enero-julio era de 291,600 estudiantes (UDG,2019). Lo anterior posiciona a más de un cuarto de millón de alumnos migrando de una educación presencial a una a distancia de los cuales de acuerdo con cifras otorgadas por el Secretario Académico del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas el Dr. José María Nava los alumnos matriculados para el calendario 2020A en la División de Economía y Sociedad (población objetivo de este estudio) era de 1257. Ante este panorama y sabiendo que hay una sociedad en donde prevalecen los discursos políticos resulta relevante arrojar luz sobre la gran importancia del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y modelos de Gobierno Abierto en un mundo globalizado, con sistemas y poblaciones cambiantes para que los gobiernos y ciudadanos comiencen a practicar mecanismos que se adapten a las nuevas necesidades creadas por el entorno.

Por lo tanto, la educación a distancia es la posibilidad con la que cuentan las universidades y centros educativos del país (y el mundo) para continuar con sus programas educativos, significando con ello el uso, adopción y adaptación de las TIC y herramientas gubernamentales en este nuevo cambio estratégico.

No obstante, para que lo anterior sea cumplido, se entra en un supuesto en la cual toda la población objetivo cuenta con equipo necesario o mínimo acceso a internet. Tras un estudio elaborado por la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU, 2020) de la Universidad de Guadalajara el presente año, fue detectado que 23% de la población estudiantil no cuenta con computadora en casa y que al menos 12% de ellos no cuentan con acceso a internet.

Lo anterior viene a significar un problema, pues dentro de las nuevas estrategias educativas no cabe la posibilidad de dejar de lado o excluir a toda aquella población de estudiantes que no pueda o tenga con que acceder a su formación educativa. Esta cuestión obliga a las autoridades educativas y de gobierno a tomar decisiones integrales en las cuales se ofrezcan soluciones para toda la población de alumnos y docentes en general, sin embargo, funge a ser de primera necesidad el poder identificar qué tan preparados están los estudiantes, el gobierno y las instituciones para adaptarse a este nuevo panorama.

Por lo anterior, a pesar de que los datos con los que se cuenta son escasos y muchas veces no legitimados (o de legitimidad cuestionable), es prioritario la creación de estudios y metodologías con un profundo rigor académico que permitan reflejar la realidad del problema para fungir como instrumentos guía en la toma de decisiones para elaborar e instrumentar políticas públicas.

2.1. Hipótesis, preguntas y objetivos de la investigación

A partir del problema planteado el objetivo del presente trabajo es mostrar la realidad que enfrentan los estudiantes de la Universidad de Guadalajara en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la División de Economía y Sociedad ante los efectos de la contingencia sanitaria del COVID-19 para su aprendizaje académico, siendo estos estudiantes de las licenciaturas en Administración Gubernamental y Políticas Públicas, Economía y Gestión y Economía Ambiental.

La investigación parte de una hipótesis de trabajo: Los estudiantes de la División de Economía y Sociedad del CUCEA no están preparados para transitar de una educación impartida de manera presencial a una en línea. La pregunta principal que se establece en esta investigación es ¿Cómo ha afectado la crisis sanitaria del covid19 en ciclo escolar 2020A a los estudiantes del CUCEA en términos de adopción y uso de TIC en aprendizaje académico desde la perspectiva de Gobierno Abierto?

El objetivo general de esta investigación es identificar qué tan preparados están los estudiantes de la Universidad de Guadalajara para adoptar el uso de las TIC en su formación educativa. Como objetivos específicos se tienen a) identificar los elementos que inciden para que un estudiante no acceda a clases a distancia, b) identificar la percepción que se tiene en cuanto a las medidas tomadas por las autoridades gubernamentales y universitarias, c) identificar las barreras que enfrentan los estudiantes universitarios para adoptar la docencia en línea, y d) analizar los cambios en la educación universitaria a luz de la teoría de Gobierno Abierto.

3. Marco teórico

La temática del Gobierno Electrónico (GE), ha venido tomando fuerza en esta nueva Era Digital gracias a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), pues junto con los avances tecnológicos los gobiernos se han visto en la necesidad de transformarse y adaptarse a la par con estas nuevas tendencias. El hablar sobre GE aún es inusitado pues para gran parte de la población que utiliza los servicios dados por este, el término de GE no resulta familiar.

De igual manera la expresión de Sociedad Red es recientemente acuñada, pues esta refleja cómo es que las sociedades y las prácticas dentro de estas han evolucionado, por ello, Castells (2000) define a la sociedad en red como *“una nueva forma de sociedad, donde la base esencial es el internet, el cual funge como principal medio de comunicación”*, es decir, una estructura social dominante que tiene como materia prima la información, la tecnología digital y su capacidad para transmitirse en gran escala y en menor tiempo. Sobre la misma línea, Alfaro, Bustos, González y Loroño (2005) resaltan la sociedad de la información en la cual han ocurrido varios cambios que necesitan la implementación de reformas y programas de modernización los cuales incorporan el uso de las TIC en su gestión resolviendo necesidades de ciudadanos y empresas.

Las redes estructurales creadas entre ciudadanos, gobiernos y dependencias en el mundo, representan a los nodos interconectados, los cuales a su vez forman parte de una sociedad capitalista. Estas transformaciones han provocado que los gobiernos modifiquen su comportamiento, implementación y prestación de servicios, pues de acuerdo con Rendón (2000) *“el eje central de esta nueva sociedad del nuevo milenio se encuentra en la revolución de las tecnologías de la información”*. Por ello, las nuevas estructuras sociales representan una conexión entre distintas sociedades, ciudadanos y gobiernos pues al compartir información de manera rápida y eficiente se ha logrado generar un estilo de sinergia generadora de nuevas formas de interacción y comunicación.

Como consecuencia de ello surge el Gobierno Electrónico denominado también e- government del cual no existe una definición general establecida, pero si muchas dadas por distintos organismos y autores que si bien no iguales, sí muy similares, como la dada por Alfaro et al (2005) en donde se concibe al GE como *"La aplicación de las TIC para lograr una administración efectiva, eficiente y transparente de todos los recursos del gobierno, así como también el acceso fácil y expedito a servicios públicos, para ciudadanos, empresas y otras entidades que interactúen con el gobierno"* o como lo menciona la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) como *"el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos"*.

Ahora bien, la educación a distancia tampoco es un tema nuevo, el elemento pionero de la tecnología en la educación, fue la palabra impresa, aproximadamente en el año 360 A.C., ello dio lugar a que los sujetos aprendieran aun cuando no se tuviera la presencia física de un maestro. En la Boston Gazette, de marzo 20 de 1928, se leía un anuncio que indicaba que un profesor de un nuevo método de taquigrafía ofrecía que las personas deseosas de aprender podían hacerlo a través de varias lecciones enviadas a ellos semanalmente y ser perfectamente instruidas como si vivieran en Boston. Por otro lado, Isaac Pittman usó el Penny Post para enseñar la taquigrafía que él inventó en 1840. Anna Eliot Ticknor, hija de un profesor de la Universidad de Harvard, fundó la Society to Encourage Study Educación a Distancia 227 at Home, establecida en Boston en 1873. El curso de estudio de Ticknor, incluía correspondencia mensual con lecturas guiadas y exámenes frecuentes. Esta primera correspondencia, empleaba el servicio postal para intercambiar materiales y representó una forma primitiva de aprendizaje a distancia.

Ante este panorama han surgido un sin fin de definiciones sobre lo que significa la educación a distancia. De acuerdo con García Aretio (2013) se puede definir la educación a distancia como *"un sistema tecnológico de comunicación bidireccional, que sustituye la interacción personal en el aula de profesor alumno como medio preferente de enseñanza, por la acción sistemática y conjunta de diversos recursos didácticos y el apoyo de una organización tutorial, que propician el aprendizaje autónomo del alumno"*. Sobre la misma línea Lara (2002) define la educación a distancia como aquella modalidad educativa que eleva la calidad de la enseñanza-aprendizaje gracias a su flexibilidad o disponibilidad, es decir, se puede obtener en tiempos y espacios variables.

El modelo de educación a distancia presenta distintos retos para el estudiante, para el docente y para la institución. Aprendizaje en línea, educación basada en la web, educación a distancia, aprendizaje a distancia, educación en línea, educación virtual, aprendizaje electrónico, son varias etiquetas que se usan para describir un sistema y proceso de comunicación de estudiantes, maestros y recursos de aprendizaje cuando no están en el mismo lugar (Kramarae, 2001).

Debido a los acontecimientos actuales las instituciones educativas han tomado como mayor herramienta las TIC para hacer llegar el conocimiento a los alumnos esto como parte de las medidas que el gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública en el comunicado titulado "Lineamiento de acción COVID-19 Instituciones Públicas de Educación Superior" (2020) establece en sus preceptos.

En el caso del Estado de Jalisco además de proponer lo anterior, se creó el Plan Jalisco COVID -19 el cual es un programa integral que busca prevenir y atacar riesgos económicos, de salud y sociales causados por la emergencia sanitaria. Al ser la Zona Metropolitana de Guadalajara el lugar geográfico con mayor concentración de ciudadanía otra de las innovaciones creadas por el aparato gubernamental fue la creación de la App "Plan Jalisco Covid-19", la cual *"es una herramienta tecnológica que hace posible verificar a las autoridades si los usuarios han tenido contacto con personas que padecen del coronavirus y/o han estado*

expuestos a lugares que pudieren representar un “contacto cercano” con el virus. También brinda a sus usuarios información precisa del virus COVID-19 con la finalidad de ayudar a evitar su propagación, además de contar con funciones que ayudan a combatir eficazmente (Gob, Est, Jal, 2020)

3.1. La Universidad de Guadalajara ante el COVID19

La Universidad de Guadalajara (UDG) es la institución de educación superior con mayor cobertura y desarrollo académico en el Estado de Jalisco pues se compone por 15 Centro Universitarios, 27 escuelas preparatorias metropolitanas, 44 escuelas preparatorias regionales, 4 módulos metropolitanos, 91 módulos regionales, así como 7 extensiones regionales (UDG, 2020). Ante la contingencia sanitaria la UDG implementó una serie de medidas con el objetivo de reducir el impacto generado a sus estudiantes y docentes. Las medidas tomadas por esta declaración fueron:

- “Disposición para la comunidad universitaria de la plataforma de Google GSuite for Education denominada Classroom y Hangouts- Meet; permitiendo realizar conferencias interactivas entre los docentes y los alumnos, mediante las cuentas institucionales que han sido generadas para este propósito y que pueden ser consultadas en el Sistema Integral de Información y Administración Universitaria (SIIAU).
- Listas de asistencia actualizada a docentes para la creación de grupos.
- Difusión de información sobre los pasos para la creación de grupos, cómo dar clase y la asignación de actividades o tareas y dotación de videos con tutoriales para facilitar el uso de dichas herramientas didáctica.
- La Coordinación General de Servicios Administrativos e Infraestructura Tecnológica (CGSAIT) permanece permanentemente en contacto con CTA´s de cada Centro Universitario para resolver los posibles contratiempos que se presenten (UDG, 2020)”.

También, como parte de la conferencia realizada el día 16 de abril por el Rector General de la UDG se tomaron los siguientes acuerdos:

- Los estudiantes que han mantenido una continuidad académica en línea serán evaluados conforme lo establezcan sus profesores y las autoridades colegiadas de los centros universitarios y sistemas, privilegiando la mayor flexibilidad posible.
- Para los estudiantes que por motivos de accesibilidad o vulnerabilidad no han podido mantener la continuidad de sus clases en línea o bien no alcancen una calificación aprobatoria, se generará una categoría temporal de calificación (Calificación Pendiente, o CP), que se asignará en tanto pueden desarrollar cursos de nivelación para asignar una calificación numérica, cuando las condiciones sanitarias lo permitan, por ejemplo, cursos de verano.
- Para los estudiantes que cursan materias que implican prácticas clínicas, de laboratorio, artísticas o de campo, se aplicará la misma política de CP.
- Los estudiantes que están por egresar, que cursan el último semestre y que por alguna razón no pudieron culminar con la regularización de una materia de este semestre debido a la complicación que generó la contingencia, ésta tendrá por calificación el promedio general de su trayectoria académica.

Cabe resaltar que las medidas que adopta la UdeG en el plano académico, frente a la pandemia del Covid-19, están basadas en lo que han establecido la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM¹).

¹ Visítase <https://es.unesco.org/covid19/globaleducationcoalition>, <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/laeconomiaglobalafrontalaamenazamasgravedesdelacrisis.htm> y <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are/news/coronavirus-covid19>

Dichas estrategias parten de los siguientes puntos:

1. **Ajustar las metas de los planes de estudio**, priorizando los contenidos esenciales durante el período de contingencia sanitaria.
2. **Flexibilizar los procesos** y calendarios de evaluación educativa.
3. **Diversificar estrategias** y medios educativos para no depender únicamente de las que se imparten a través de Internet.
4. **Acudir a medios de comunicación masivos** y locales como radio y televisión para alcanzar a las comunidades más alejadas y a las y los estudiantes que no cuentan con conectividad.
5. **Seguir capacitando al personal docente** para el trabajo a distancia.
6. **Segmentar las problemáticas** e implementar estrategias diferenciadas por grupos.

Dado a las medidas tomadas por cada una de las autoridades se percibe el largo camino que aún falta por recorrer en la esfera del aprovechamiento intensificado de las tecnologías que se encuentran a disposición de todos. También es importante mencionar que para que estas medidas tengan éxito la presencia de la smart people, así como el smart government significarán una variable importante para el buen funcionamiento de las medidas habidas y por haber.

3.2. Covid-19 y Gobierno Abierto

Desde hace algunas décadas los gobiernos se han visto en la necesidad de optimizar, mejorar, flexibilizar, abrir y generalizar los procesos y actividades del sistema público, ello ha generado que dentro de esta búsqueda por la eficiencia y eficiencia sea necesario la incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Dentro del GE existe el Gobierno abierto u *Open government* el cuál para efectos de este trabajo entenderemos como el *"conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo"* (CLAD, 2016, p.5). Así pues, el Gobierno Abierto viene a significar un nuevo enfoque relacional entre los gobiernos, los gobernantes y los gobernados, en donde el contacto y transferencia de información entre los actores ha generado cambios significativos en la administración gubernamental y la forma de interacción con la sociedad a la que sirve.

Aunque no existe una definición única sobre lo que es el gobierno abierto, se puede identificar a partir de las diferentes definiciones dadas por distintos autores y organismos como la otorgada por Álvaro Ramírez (2011) en donde menciona que *"el Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos, tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público con el potencial uso de los avances tecnológicos"*.

Sobre la misma línea versa Gutiérrez Rubí (2011), quien lo define como *"una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público"*. Otros autores como Calderon y Lorenzo (2010) lo relacionan con un modo de actuación pues lo identifican como *"aquella que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente"*.

Como se puede observar, para los autores el gobierno abierto relaciona las áreas de transparencia, colaboración, rendición de cuentas, democracia y participación ciudadana, ello apunta a que el Gobierno Abierto funge a ser más que transparencia y *open data*, contrario a lo que la mayoría de la población piensa. Lo anterior, por supuesto, no quiere decir que antes no existía el gobierno abierto, pues se es relacionado con el surgimiento de las TIC, sino que para que este hoy en día se presente de manera tan urgente deriva de algunos procesos de naturaleza interdependiente según lo que nos dice Rubio (2014) cuando brinda sus argumentos sobre qué es y que no es gobierno abierto. En este escenario, son tres los procesos necesarios para el surgimiento del gobierno abierto:

- a) Avances tecnológicos, incremento de la conectividad, empoderamiento ciudadano y la llegada de la Web 2.0.
- b) Presión ciudadana exigiendo mayor transparencia y participación por parte del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno, así como distintos movimientos sociales.
- c) Finalmente, la consolidación y surgimiento de gobiernos relacionales y gobernanza colaborativa.

Ante este contexto, el GA surge como una respuesta del Estado y la sociedad para tratar la alternación, complicación y variación de las demandas y exigencias que se generan de dos factores: una población cada vez más informada y empoderada e instituciones gubernamentales cada vez más decrecientes en cuanto a su rendimiento ocasionando desafección y descontento por parte de la ciudadanía por parte del sistema político democrático. Con estos antecedentes se puede relacionar el GA como una herramienta necesaria y útil para la atención a problemas creados por el Covid -19 y la cuarentena mundial.

4. Metodología

Este estudio pretende explicar, a partir del enfoque cualitativo y positivista (el cual considera la verdad como algo existente, que puede ser descubierto y que con ayuda de las investigaciones y preguntas correctas comprobado) en un primer análisis de los datos, qué tan preparados están los estudiantes de la Universidad de Guadalajara para adoptar el uso de las TIC y el Gobierno Abierto en su formación educativa. La dimensión metodológica utilizada para este estudio implica la aplicación de un cuestionario denominado "*Estudiantes del CUCEA y COVID19: uso de TIC en el Desarrollo Académico*" el cual será contestado sólo por los alumnos matriculados para el calendario 2020 A de las tres licenciaturas que conforman la División de Economía y Sociedad, esto siguiendo la información obtenida por parte del Secretario Académico del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas en la cual se contemplan 1257 alumnos, de los cuales se pretende obtener una muestra que abarque mínimo a un tercio del universo total de estudiantes en la División, logrando así obtener una muestra representativa del total del alumnado.

4.1. Sobre el cuestionario

Para este estudio se seleccionó el cuestionario como herramienta rectora la cual forma parte de la metodología de encuestas pues en palabras de Meneses-Rodríguez (2011) "el cuestionario es la técnica o instrumento utilizado para la recolección de datos y la metodología de encuestas es el conjunto de pasos organizados para su diseño y administración". Además de ellos, académicos como Kuechler y Nérida Archenti (2018)² la definen como un método científico que permite recolectar datos sobre actitudes, creencias y opiniones de los individuos estudiados para indagar sobre múltiples temas. Su importancia también radica en su amplio uso para recolección de datos en las ciencias políticas y económicas como es el caso de estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020), los trabajos elaborados por Yunez y Taylor (1999) que buscaban obtener información de primera mano de la población objetivo de su problemática o el compilado de Ai Camp (1997) en donde se observa al cuestionario como una herramienta para identificar la percepción de la democracia en México.

² Léase Archenti (2018). El sondeo. En Marradi, Archenti y Piovani. Manual de Metodología de las ciencias sociales. Siglo XXI Editores. Argentina. Pp. 249 – 264.

El principal atractivo del cuestionario reside en su potencial predictivo, al permitir el registro de alguna propiedad de una población estudiada, con un margen de error muestral calculable, a partir del análisis de un fragmento de esta. También se tomó como referente metodológico a Ruvalcaba (2019) en su estudio titulado *“Open Government and Citizen Participation: Perceptions between Civil Society Organizations and Government”*.

4.2. Aplicación

La investigación se centra en los estudiantes de las tres carreras conformantes de la División de Economía y Sociedad del CUCEA. La herramienta utilizada será distribuida por medios digitales y redes sociales (facebook, twitter y whatsapp) y respaldada por la aplicación Google Drive donde las respuestas son observadas exclusivamente por los autores.

El estudio logrará que los resultados del cuestionario sean transformados en estadísticas descriptivas que permitan visualizar el fruto general del estudio. Aunado a lo anterior se presentan algunas percepciones y realidades del uso de las TIC y la adopción de mecanismos de Gobierno Abierto, las barreras para el uso de estas y las decisiones de las autoridades implicadas. La encuesta estará conformada por 26 reactivos (de los cuales se toman 12 para el análisis de este estudio) de respuesta obligatoria y con opción múltiple, además de que algunas presentan escalas que buscan generar en los resultados mayor variabilidad para tener un panorama más amplio. En forma esquemática cada división tendrá la siguiente encomienda (Véase tabla 1).

Tabla 1. Estrategia analítica

La aplicación de la herramienta comenzará el día 20 de abril del 2020 (tomando como ventaja circunstancial el regreso a clases virtuales de los estudiantes de la Universidad de Guadalajara) y finalizando el día 4 de mayo del mismo año dando un margen de 14 días para que el cuestionario llegue a la mayor parte de alumnos posibles. Una vez finalizada la encuesta se procederá a realizar estadísticas descriptivas y gráficos de resultados apoyándose en la app de formularios de Google.

4.3. Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto (MPGA)

El Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto (MPGA) es una herramienta creada por Ruvalcaba (2019) la cual se compone por tres grandes dimensiones que se toman como referencias para analizar la configuración de políticas de Gobierno Abierto de un determinado gobierno. Estas dimensiones representan las visiones con las cuales se analizan por lo general las políticas de Gobierno Abierto siendo: a) Valores democráticos de corresponsabilidad, b) Innovación tecnológica, y c) Disponibilidad y acceso a la información. El MPGA resulta útil para entender y explicar cómo se constituyen las políticas de GA en gobiernos que desarrollan, adoptan e implementan acciones y programas relacionados con la apertura gubernamental.

En cada una de las perspectivas del MPGA se articulan trece conceptos que dan sentido y capacidad de instrumentación a cada perspectiva, esto son: acceso a la información, ciudades inteligentes, cocreación, colaboración, datos abiertos, democracia, gobierno electrónico, interoperabilidad, nuevas tecnologías, participación ciudadana, redes sociales, rendición de cuentas, y transparencia. A continuación, se explican las tres perspectivas que abrazan cada uno de los conceptos mencionados.

Perspectiva de valores democráticos de corresponsabilidad: esta perspectiva es entendida como la *“construcción de las decisiones públicas de forma colectiva y de responsabilidad compartida entre la esfera gubernamental y la sociedad civil para llevar a cabo la toma de decisiones, cocrear e implementar políticas públicas”* Ruvalcaba, 2019, p.188). Perspectiva de innovación tecnológica: esta segunda perspectiva refleja que las nuevas tendencias en desarrollo tecnológico han ocasionado que esta influya en el progreso de la gestión pública al significar la generación de productos y servicios novedosos enfocados a la ciudadanía.

En este sentido, se asocia a la perspectiva de innovación tecnológica con el modelo de GA al vincular conceptos como gobierno electrónico, nuevas tecnologías, Interoperabilidad, ciudades inteligentes y redes sociales. Autores como Noveck (2015) destacan la importancia de las nuevas tecnologías para hacer GA. Y la perspectiva de disponibilidad y acceso a la información: esta perspectiva refleja la disponibilidad y acceso a la información que brindan los gobiernos a los gobernados con la intención de reflejar las medidas tomadas tanto institucionalmente como en el aparato normativo con el fin de atender las demandas ciudadanas garantizando la información de carácter público y promoviendo la transparencia gubernamental. En la *Figura 1* se presenta de manera esquemática el Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto el cual a su vez refleja los conceptos que engloba cada una de ellas.

Figura 1. Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto (MPGA)

5. Resultados

En este apartado se presentan los resultados obtenidos en el cuestionario *“Estudiantes del CUCEA y COVID19: uso de TIC en el Desarrollo Académico”* del cual en total se obtuvieron 294 cuestionarios contestados los cuales cumplen las medidas estadísticas establecidas para la *ecuación estadística para proporciones poblacionales* que presentan Badii, M., Castillo, J., & Guillen, A. (2017), lo cual garantiza la validez del estudio que engloba las respuestas de estudiantes pertenecientes a las tres licenciaturas participantes en el estudio. Los resultados de la muestra son analizados a partir de su división en tres dimensiones: a) Hábitos de consumo digital y acceso a tecnologías de aprendizaje, b) Desarrollo académico y experiencias de aprendizaje y, c) Percepción de medidas de acción gubernamental y universitaria y finalmente el análisis desde el Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto. Cada dimensión está compuesta por una serie de reactivos que buscan extraer información descriptiva de cada una de las variables que los acompaña.

Sobre el perfil de los estudiantes que participan en el estudio, se logró identificar qué 154 encuestados, es decir, el 52% presentaba un promedio de edad de entre 21 y 23 años al momento del levantamiento de la encuesta, secundados por 96, el 33% los cuales tenían entre 18 y 20 años. El 11% y 4% restante, pertenecía a los otros 44 alumnos. El estudiante de mayor edad que participó en la encuesta fue una persona de 35 años. Sobre el género de los estudiantes participantes la mujer encabeza con un total de 167 encuestas completadas, el 57% y los hombres tienen un índice de representatividad del 43% al haber participado 127 sujetos.

5.1. Dimensión: Hábitos de consumo digital y acceso a tecnologías de aprendizaje

La primera dimensión planteada tiene como propósito identificar aspectos esenciales para localizar a la población de estudiantes que está familiarizada con el equipo y herramientas tecnológicas necesarias para acceder a las clases en modalidad a distancia. El identificar, a manera de escala, la realidad que afrontan miles de universitarios es el puntero para localizar áreas de mejora en los procesos de préstamo de servicios educativos. Esta dimensión está compuesta por cuatro reactivos.

5.1.1. Alumnos tomando clases a distancia

Es prioritario conocer cuántos son los alumnos que verdaderamente se encuentran en un proceso de aprendizaje a distancia con compañeros y profesores, por ello, en el *Gráfico 1*, se puede observar los resultados de esta variable en donde se refleja que el número total de estudiantes que realiza clases a distancia en la División de Economía y Sociedad del CUCEA está compuesta por 285 alumnos, lo que representa el 97% del total encuestado, mientras que la muestra de estudiantes que no realiza clases a distancia está compuesta por 9 alumnos el 3% restante. Lo anterior se puede interpretar como un número positivo, pues de un 100%, tan solo hay un déficit en 3% de la muestra total.

Gráfico 1. Alumnos tomando clases a distancia

5.1.2. Acceso a computadora en hogar

La utilidad de las computadoras en el hogar no puede ser subestimada, los alumnos universitarios, por lo general, tienden a completar extensas tareas y proyectos ya sea en el hogar, escuela u otro lugar en donde puedan desenvolverse libremente. En la crisis actual, una computadora en casa es un elemento esencial para que estos puedan entregar en tiempo y forma los trabajos y tareas que implica el formar parte de un modelo de educación a distancia. Por lo anterior, al cuestionarse el acceso que estos tienen a tal herramienta, también forma parte de una prioridad. El *Gráfico 2*, expresa que un 84%, es decir, 247 de los estudiantes encuestados sí cuentan con esta herramienta, mientras que el 16% los otros 47 no. Lo anterior también puede traducirse como una deficiencia en el proceso de aprendizaje para un sexto de la muestra estudiantil.

Gráfico 2. Alumnos con acceso a computadora en el hogar

5.1.3. Acceso a internet en hogar

Aunado a la pregunta anterior, se encuentra el reactivo que busca conocer la cantidad de estudiantes de la división que cuentan con acceso a internet pues este ya no es percibido como un lujo, sino, una herramienta de primera necesidad. En el *Gráfico 3* se manifiesta la cantidad de alumnos que cuentan con este servicio, datando con una respuesta positiva el 93% de los cuestionarios (equivalente a 273 alumnos), posicionando a un 7% los otros 21, en el lado negativo de la pregunta, esto viene a significar una desventaja tecnológica para los alumnos que quedan apartados del acceso a internet.

Gráfico 3. Alumnos con acceso a internet en el hogar

5.1.4. Tomar clases virtuales antes de la crisis

Dentro de esta dimensión, también fue planteado el nivel de alcance que ha tenido la educación a distancia antes de la crisis sanitaria, lo anterior dio pie a corroborar que una gran cantidad de alumnos no presentaban antecedentes de esta modalidad, pues solo 29 (10%) de los alumnos, manifestaron haber cursado anteriormente clases de manera virtual/ a distancia colocando a 265 alumnos (90%) en un esquema totalmente nuevo (ver *Gráfico 4*).

Gráfico 4. Alumnos que tomaban clases a distancia antes de la crisis sanitaria

5.2. Dimensión: Desarrollo académico y experiencias de aprendizaje

El conocer cómo viven el cambio de modalidad educativa los estudiantes es una de las prioridades de este estudio, la dimensión de desarrollo académico y experiencias de aprendizaje abarca cuestiones que pretenden medir la percepción que se tiene en cuanto al servicio otorgado por profesores y la experiencia propia de los alumnos en este nuevo contexto. Los resultados de esta dimensión generan la mayor cantidad de datos enfocadas a la apreciación del conocimiento y adaptación a las tecnologías de los alumnos de la división. La dimensión se compone por cuatro reactivos.

5.2.1. Dificultad de uso de plataformas

Dentro del ámbito de cambio de docencia presencial a virtual se presenta el obstáculo que se encuentra al no estar familiarizados con el uso de las plataformas digitales. Conocer el grado de afectación de alumnos genera conocimiento encaminado al éxito o fracaso del aprovechamiento de estas mismas. En el *Gráfico 5* se presentan los resultados de la interrogante "*dificultad en el uso de plataformas*" la cual refleja que 165 alumnos (56%) de la muestra no presentó problemas en cuanto a su uso, contrario al otro 5% y 7% equivalente a 34 estudiantes que sí presentaron o siguen presentando este problema. Sin embargo, también hubo gran parte de la muestra 32% (95 alumnos) que manifestaron el haber presentado problemas y haberlos superado rápidamente.

Gráfico 5. Dificultad en uso de plataformas

5.2.2. Descontento de las clases virtuales

Una de las grandes observaciones que se hicieron fue el descontento o inconformidad que presentan 244 alumnos por la implementación de las clases virtuales pues esta representa el 83% del total del estudio, mientras que solo 50 (17%) se muestra conforme con el servicio otorgado (véase Gráfico 6).

Gráfico 6. Descontento por las clases a distancia

5.2.3. Participación en clases virtuales

Otro factor importante dentro del sistema de aprendizaje a distancia es medir el nivel de participación e interacción que se obtiene como respuesta de los alumnos y docentes. La Gráfico 7 expone que para 185 alumnos (63%), la participación e interacción entre profesores y alumnos ha decaído, mientras que para 3 alumnos de la muestra total el proceso de aprendizaje ha mejorado. Lo anterior coloca a 92 alumnos (31%) en el esquema de "sí, un poco" y a otros 14 (5%) en el de "no" que se refiere a que los procesos no han decaído y siguen como se venía manejando anteriormente. Si se tomaran solo la categoría de "sí, un poco" y la de "sí" se podría identificar un alto grado de homogeneidad en los resultados, pues entre el mejor índice y el peor existe una gran brecha.

Gráfico 7. Disminución de la participación en clases virtuales

5.2.4. Sector universitario

Complementariamente se preguntó a los estudiantes ¿quienes consideraban que estaban más preparados para implementar labores de forma virtual? Los resultados posicionaron a los alumnos como la cabeza de la encuesta con un total del 63% equivalente a 185 selecciones, secundado por el personal administrativo y de gestión con un 29% y finalmente a los maestros con una percepción del 8% lo cual refleja una opinión negativa sobre las capacidades del personal docente para ofrecer servicio educativo de calidad de manera virtual pues solo obtuvo 24 selecciones, a comparación de los resultados que pueden ofrecer los encargados de procesos administrativos (Véase Gráfico 8).

Gráfico 8. Preparación para implementar labores virtuales

5.3. Dimensión: Percepción de medidas de acción gubernamental y universitaria

La tercera dimensión que abarca este estudio pretende cuestionar el actuar de las autoridades gubernamentales y universitarias en respuesta a la alerta internacional. Por consiguiente, esta sección indaga sobre la reacción de las autoridades de la Universidad de Guadalajara y el Estado, además de añadir cuestiones de uso de TIC en el gobierno y preocupaciones que rodean a los cuestionados. Esta dimensión se compone de 4 reactivos.

5.3.1. Reacción de las autoridades del CUCEA ante la crisis

Primeramente, se preguntó sobre la percepción que se tenía sobre el actuar de las autoridades del Centro Universitario (ver Gráfico 9). En este caso, se informa que el 40% equivalente a 119 de los estudiantes consideran "regular" su actuar (en una escala donde "muy bien" es lo mejor y "mal" lo peor), 38% de los encuestados consideran como "bien", otros 42 alumnos (14%) "muy bien" y finalmente 22 alumnos un 8% como "mal". Lo anterior puede traducirse en una respuesta positiva por parte de los estudiantes a las medidas tomadas.

Gráfico 9. Reacción de autoridades del CUCEA

5.3.2. Cambio a la docencia virtual

Posteriormente de que los estudiantes encararan un modelo de docencia virtual ante en cual no se sintieron capacitados se cuestionó si veían factible el incorporar en un futuro cercano más procesos virtuales y menos presenciales en los procesos de enseñanza de la universidad (ver *Gráfico 10*). Lo anterior obtuvo una respuesta no tan favorable, pues de los 294 encuestados, 175 (59%) se mostraron en desacuerdo, 67 (23%) alumnos no tenían una respuesta clara, y otros 52 estudiantes (18%) restante eran los únicos que se posicionaban a favor del planteamiento.

Gráfico 10. Predisposición al cambio a docencia virtual

5.3.3. Reacción de las autoridades gubernamentales ante la crisis

Una de las cuestiones centrales en este estudio era también medir la satisfacción generada por la toma de decisiones de las autoridades gubernamentales. Al agrupar el puntaje obtenido por cada una de ellas, sacar su media y desviación estándar (ver *Gráfico 11*) se pudo determinar que la mejor posicionada (*siendo 7 excelente y 1 pésimo*) eran las tomadas por la Universidad de Guadalajara pues presentaban una media de "5", secundada por el Gobierno Estatal con un índice de "4.79", seguida por las Organizaciones Internacionales con "4.85", Gobierno Municipal con "4.25" y finalmente el Gobierno Federal con un puntaje de "1.8". Sobre este último dato, valdría la pena analizar la desviación estándar pues se indica por 1.8, lo que muestra la variación entre lo opinado por los cuestionados en este ejercicio (véase *Tabla 2*).

Tabla 2. Percepción de las reacciones de las autoridades gubernamentales ante la crisis

Gráfico 11. Reacción de las autoridades gubernamentales ante la crisis

5.3.4. Uso de TIC en gobiernos

Complementariamente se incluyó la variable de "importancia de las TIC en los gobiernos" (véase *Gráfico 12*), la cual tenía como objetivo obtener el valor que hoy en día representan las nuevas tecnologías en los procesos y prestamos de servicios gubernamentales. Los resultados arrojaron que 69% (203 estudiantes) consideran prioritario el aumento de estos servicios, otras 88 personas (30%) piensan que es necesario, pero no una prioridad y el 1% restante considera que lo que ofrecen actualmente es suficiente.

Gráfico 12. Importancia de aumentar uso de TIC en los gobiernos

5.4. Análisis desde el Modelo de Gobierno Abierto (MPGA)

En esta sección se busca profundizar en el análisis de los resultados utilizando el modelo teórico-analítico de MPGA de Ruvalcaba-Gómez (2019), de esta forma se contribuye a poner en valor diversos aspectos de consumo digital y los cambios en los hábitos de la enseñanza universitaria desde un enfoque de apertura gubernamental. En este sentido se busca configurar los resultados del estudio bajo las tres perspectivas que propone el MPGA y definir qué desarrollo y limitaciones enfrentan los estudiantes ante las consecuencias de la pandemia COVID-19.

5.4.1. Perspectiva Valores Democráticos de Corresponsabilidad

Al abordar los valores democráticos en el uso de TIC resulta pertinente considerar qué tan "democratizado" es el acceso a internet y el acceso a los nuevos dispositivos tecnológicos con conectividad a internet. Esto nos remite a la pregunta sobre el acceso a internet, que indica que solo el 7% de los encuestados no cuentan con acceso a internet es sus hogares.

Aunque el porcentaje parece menor, estamos hablando en términos generales que miles de estudiantes de la Universidad de Guadalajara enfrentan esta barrera, ya que el estado no tiene la capacidad de garantizar una cobertura de internet en la sociedad, y el costo de contratar un servicio de internet inalámbrica no es accesible para muchas familias en Jalisco y todo México, por lo que configura una asignatura pendiente la democratización del acceso a internet. Vale la pena precisar que el estudio se realizó en el CUCEA, centro universitario que se caracteriza por tener un alto desarrollo tecnológico en relación a otros centros de la Universidad de Guadalajara.

Por otro lado, la participación configura un principio fundamental del Gobierno Abierto, en la docencia la participación en clase siempre ha sido un eje fundamental en el modelo de enseñanza-aprendizaje, en un nuevo modelo de docencia a distancia este factor se ve alterado. Los resultados de este estudio reflejan la participación en clase a disminuido considerablemente por la modalidad virtual, este dato se puede tener una explicación multifactorial que abarca la familiaridad con las interfaces de las plataformas digitales que soportan las videoconferencias en línea, el contexto del hogar, las percepciones de sobre la eficacia de la docencia virtual, entre otras.

5.4.2. Perspectiva de Innovación Tecnológica

Sin duda la perspectiva de innovación tecnológica está vinculada directamente a la naturaleza de todo el cuestionario, pero resulta pertinente poner en valor algunos hallazgos específicos. En primer lugar, destaca que cerca del 60% de los estudiantes encuestados consideran que la docencia universitaria no debería emigrar a un modelo más virtual y solo el 18% consideraran que si deberíamos aprovechar el contexto para fortalecer la docencia virtual.

Por otro lado, se puede rescatar que las nuevas tecnologías han significado una herramienta útil para dar respuesta y atención tanto de la docencia universitaria, así como a un gran abanico de actividades del sector laboral. Sin embargo, estos mismos resultados arrojan que, aunque existan mecanismos (primarios) de atención, no se cuenta con un esquema que permita a los alumnos el acceder a medidas pensadas en aras de gobierno electrónico, ciudades inteligentes o interoperabilidad. La mayoría de los encuestados manifiestan que los gobiernos deben aumentar su oferta de servicios digitales, lo que se puede interpretar como un descontento y a la vez exigencia ciudadana que demanda un impulso sustantivo en las estrategias de gobierno electrónico.

5.4.3. Perceptiva Disponibilidad y Acceso a la Información

Sin duda el reto que enfrentó la universidad, así como el sector público y privado para responder a poner en disposición de los usuarios los servicios que solo se ofrecían de forma presencial fue una tarea compleja. Con base en los resultados de la encuesta podemos destacar que el 16% los estudiantes universitarios no tienen a su disposición una computadora para poder trabajar en sus tareas, servicio que normalmente la universidad ofrece a través de sus instalaciones en laboratorios de cómputo o bibliotecas.

Por otra parte, es relevante que los estudiantes presentan una satisfacción mayor en cuanto a las medidas tomadas por las autoridades universitarias frente a las del sector gubernamental. Esto se pudiera explicar porque fue perceptible la disponibilidad de acceso a información oficial en cuanto al seguimiento y medidas tomadas por los cuerpos administrativos y de gestión universitaria, dotando a los alumnos, docentes y público en general de información verídica y actualizada logrando un mayor acercamiento entre autoridades y ciudadanía.

6. Conclusiones

Después de presentar y poner en análisis los resultados de la investigación, se finaliza con algunas conclusiones.

Además de ello, se adhieren algunas recomendaciones identificadas, las cuales pretenden sean útiles en un futuro próximo por aquellos especialistas, políticos, responsables y técnicos inmiscuidos en la planificación de las nuevas tecnologías en los procesos de toma de decisiones de políticas gubernamentales y políticas públicas pensadas en pro de la nueva ola del conocimiento digital.

Comenzando por la primera dimensión en donde se analizaron los hábitos de consumo digital y el acceso que los estudiantes tenían a tecnologías de aprendizaje se pudo observar que, en efecto, hoy en día es mayor el número de estudiantes que cuentan o tienen acceso a estas herramientas. Sin embargo, los mismos resultados también arrojaron que existe un grupo (mínimo e importante) de alumnos que no cuenta con acceso inmediato a ellas, colocándose como un segmento vulnerable ante las medidas tomadas por la universidad y el Estado, los cuales suelen actuar dando por hecho que no existe tal grado de vulnerabilidad. Lo anterior fue comprobado a partir de las medidas posteriores presentadas por las diversas autoridades, las cuales han sido criticadas por la comunidad estudiantil y docente.

Aunado a lo anterior, la dimensión de desarrollo académico y experiencias de aprendizaje logró corroborar parcialmente la hipótesis planteada en este trabajo: *Los estudiantes de la División de Economía y Sociedad del CUCEA no están preparados para transitar de una educación impartida de manera presencial a una en línea*. Lo anterior se puede ver expresado en el análisis de datos, que si bien, coloca a la gran mayoría como familiariza con la tecnología, estos no presentan las habilidades necesarias en el uso de las plataformas digitales que sirven como primera instancia para el cometido planteado. También, fue revelado que los estudiantes siguen apegados al modelo tradicional de enseñanza, esto debido (según a las variables presentadas en este estudio) a que presentan problemas desde el uso de la tecnología, hasta la sensación de no estar aprendiendo o desarrollándose de la manera más plena. Precisar que esto puede ser un problema multifactorial que necesita profundizarse en investigación.

En cuanto a la percepción de las medidas de acción gubernamental y universitaria se concluye que la gran mayoría coloca a la Universidad de Guadalajara y al Gobierno del Estado como los agentes de mayor impacto positivo en la toma de decisiones. En este punto, también se recalca el rechazo por parte de los estudiantes a adoptar procesos de enseñanza virtual para un futuro próximo, lo cual no deja de ser preocupante, pues en esta nueva era la innovación y adaptación al nuevo orden mundial exigirá una mayor capacidad en el proceso de adecuación tecnológica.

El análisis desde el MPGA nos ayuda a identificar a los alumnos de la Licenciatura en Administración Gubernamental y Políticas Públicas como aquellos que se encuentran con mayor disposición a colaborar en instrumentos enfocadas al uso de TIC en los procesos gubernamentales, siendo el género femenino el que encabeza la lista en cuanto a participación en el estudio. En cuanto a cada una de las perspectivas estudiadas se rescata que en relación a los *valores democráticos y de corresponsabilidad*, se identifica que una parte pequeña (aunque muy considerable) de los alumnos no cuentan con acceso a internet en sus hogares, por lo que posiciona a este servicio como no democratizado. Esto afecta el desarrollo académico de los estudiantes, recordando que, aunque el estudio fue enfocado en alumnos del CUCEA (centro universitario caracterizada por contar con mayor desarrollo tecnológico) al hacer una proyección entre todos los estudiantes que conforman la red universitaria el índice crecería y con ello el número de afectados.

Sobre esta misma línea, pero enfocado a la participación se refleja que, aunque esta pudo ser afectada por motivos multifactoriales, lo pertinente es que tanto profesores como alumnos desarrollen alternativas de aprendizaje en el nuevo contexto vivido integrando los sistemas tecnológicos en la nueva dimensión de participación virtual efectiva.

Referente a la perspectiva de *innovación tecnológica*, destaca que más de la mitad de los sujetos de estudio no consideran la migración de la educación a un sistema virtual como algo de su interés, resulta preocupante pues, en esta nueva realidad el adaptarse a los cambios será la respuesta a los problemas en primera instancia. El aumentar el índice de personas que adopten y adapten las nuevas tecnologías para la obtención de servicios será un grande impulso para el gobierno electrónico en un futuro cercano.

Finalmente, la dimensión de *disponibilidad y acceso a la información* analiza en parte el segmento de la población que no cuenta con acceso a computadora en su hogar, herramienta de primera necesidad en este nuevo proceso de aprendizaje, la cual anteriormente podía ser suministrada por la universidad en sus instalaciones, sin embargo, ahora no alcanza para cubrir la demanda. Para ello, el papel de las autoridades universitarias ha sido de gran relevancia, pues gracias a la información y medidas tomadas y echas para mitigar los efectos de la problemática los estudiantes y cuerpos docentes han generado un mayor acercamiento y empatía hacia las autoridades, colocándolas como las preferidas en cuanto a la percepción de decisiones correctas en el proceso de adaptación ante la nueva realidad creada por el covid-19.

Está claro que el gobierno abierto viene a significar un reto verdadero en las nuevas sociedades, no solo para los gobiernos sino también para la ciudadanía a la que estos sirven. Sin duda las decisiones que se tomen ahora afectaran mañana el de la administración pública, dependerá en gran medida de la adopción y adaptación de la promoción de un cambio de paradigma tradicional a uno de gobernanza pública inteligente logrando la interacción de todos los sectores, consiguiendo el mejoramiento en las decisiones públicas, consolidando gobiernos y sociedades fuertes en las cuales la legitimidad y participación sean estandartes, creando valor público e innovando a su paso. Haciendo compilación de los puntos tratados es pertinente remarcar que en el sistema universitario se necesita comenzar a introducir mecanismos de conocimiento y reconocimiento tecnológico para el aprendizaje, más allá de clases virtuales, si no que implica una cuestión pedagógica y didáctica más compleja. También es imperioso que los gobiernos sigan apostando por uso de tecnología en la oferta de servicios, pues ello logrará generar en un futuro un desarrollo tecnológico social que avance hacia la modernización en términos de nuevas TIC.

Finalmente es importante destacar que este es un estudio realizado por una estudiante en colaboración con un profesor investigador, que viven la coyuntura fuera de estructuras directivas o de autoridades que estén tomando decisiones respecto a la contingencia sanitaria. Los datos generados fueron obtenidos a partir del acopio de respuestas brindadas por otros estudiantes que se encuentran en la misma situación y que cumplieron el cuestionario de forma virtual. En este sentido, se invita al sector académico a que la herramienta creada se vea replicada a mayor escala por parte de la comunidad universitaria, principalmente la de la Universidad de Guadalajara, y así obtener más datos empíricos y concretos que sean útiles para la toma de decisión de las autoridades.

Bibliografía

- Ai Camp, R. (1997). *Encuestas y Democracia: opinión pública y apertura política en México*. Abril 26, 2020, de XXI Siglo veintiuno editores Sitio web: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=rycwsOmiVNcC&oi=fnd&pg=PA11&dq=encuestas+y+politica+&ots=kWsYPr4g-h&sig=XnmfRB7U-WiMTGQbQrMfo2gbj90#v=onepage&q=encuestas%20y%20politica&f=false>
- Alfaro, R., Bustos, G., González, A., & Loreña, J. (2005). *El e-government*. En *Introducción al Gobierno Electrónico: Actores y Dimensiones* (págs. 13-26). Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- American Society for Training and Development Research, (1998). *Learning technology research report* [Versión electrónica]. Recuperado el 21 de abril de 2020 de: http://www.astd.org/virtual_community/research/1998_learning_technology.html

- Archenti (2018). El sondeo. En Marradi, Archenti y Piovani. *Manual de Metodología de las ciencias sociales*. Siglo XXI Editores. Argentina. Pp. 249 – 264.
- Badii, M., Castillo, J., & Guillen, A. (2017). *Tamaño óptimo de la muestra*. Innovaciones de Negocios, 5(9). Recuperado de <http://revistainnovaciones.uanl.mx/index.php/revin/article/view/199>
- Calderón, C. & Lorenzo, S. (2010). *Gobierno Abierto*. México: Algon Editores. Castells, M. (2000) *Internet y la sociedad red*. Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento [Versión electrónica]. Recuperado el 21 de abril de 2020 de <http://instituto162.com.ar/wp-content/uploads/2014/04/INTERNET-Y-LA-SOCIEDAD-RED-Castells.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Marzo 17, 2020, de CLAD Sitio web: <https://clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf>
- CLAD. (2007) *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. [Versión electrónica]. Recuperado el 21 de abril de 2020 de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0056701.pdf>
- Cruz-Rubio, C. N. (2014). *¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual*. EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, 37-53. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2475/1359>
- Falcón Villaverde, M. (2013). *La educación a distancia y su relación con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones*. *MediSur*, 11(3), 280-295. Recuperado en 22 de abril de 2020, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-897X2013000300006&lng=es&tlng=es.
- FEU. (2020). Las y los estudiantes frente al COVID-19. Abril 20, 2020, de Federación de Estudiantes Universitarios Sitio web: <http://www.feu.mx/>
- García Aretio L. (1990) *Objetivos y funciones de la educación a distancia* [Internet]. Madrid: UNED; [citado 20 Abril 2020]. Disponible en: http://www.uned.es/catedraunesco-ead/articulos/1990/objetivos_y_funciones_de_la_educacion_a_distancia.pdf
- Gil, Antón, M. (2020). *Las escuelas cerradas*. Abril 21, 2020, de El Universal Sitio web: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/manuel-gil-anton/las-escuelas-cerradas>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2020). *Plan Jalisco COVID-19*. Abril 21, 2020, de Gobierno del Estado de Jalisco Sitio web: <https://coronavirus.jalisco.gob.mx/>
- Güell, O. (2020). *La OMS declara la alerta internacional ante la imparable expansión del coronavirus de Wuhan*. Abril 19, 2020, de El País Sitio web: https://elpais.com/sociedad/2020/01/30/actualidad/1580399024_626205.html
- Gutiérrez, Rubí, A. (2011). *Otro modelo de partido es posible*. S/D: Fundación Ideas.
- INEGI. (2020). Dato. Abril 26. 2020, de INEGI Sitio web: <https://www.inegi.org.mx/datos/>
- Kramarae, C., (2001). *Third shift: Women learning online*. Washington, DC, EE. UU.: American Association of University Women Educational Fundation. ISBN: 1879922290.
- Lara, L. (2002). *Análisis de los recursos interactivos en las aulas virtuales*. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Virtual. Integración sin barreras en el siglo XXI. Argentina.
- Meneses, J., & Rodríguez-Gómez, D. (2011). *El cuestionario y la entrevista*. [citado 20 Abril 2020]. Disponible en: <http://femrecerca.cat/meneses/publication/cuestionario-entrevista/cuestionario-entrevista.pdf>
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. USA: Brookings Institution Press.
- Noveck, B. S. (2015). *Smart citizens, smarter state: The technologies of expertise and the future of governing*. USA: Harvard University Press
- Ramírez, Alujas, Á. (2011). *"Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales"*. Revista Enfoques 5. Vol. IX, N° 15.
- Rendón, M. A. (2000). *Reseña de "La era de la información, realidades y reflexiones sobre la globalización"* de Manuel Castells. Espiral, 285-316.

- Ruvalcaba-Gomez, E. (2019). *Open Government and Citizen Participation: Perceptions between Civil Society Organizations and Government*. JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government, 11(2), 1-13. <https://doi.org/10.29379/jedem.v11i2.539>
- Ruvalcaba, Gómez, E. A. (2019). *Gobierno Abierto: Un análisis de su adopción en los Gobiernos Locales desde las Políticas Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Secretaría de Educación Pública. (2020). *Lineamientos de acción covid-19 instituciones públicas de educación superior*. Abril 20, 2020, de Secretaria de Educación Pública Sitio web: https://www.tecnm.mx/archivos/slider/0001_LINEAMIENTOS_DE_ACCION_PANDEMIA_COVID_19_EN_MEXICO.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (2005). *Reglamento Sanitario Internacional*. Abril 19, 2020, de OMS Sitio web: <https://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/es/>
- UNESCO. (2020). *Impacto de COVID-19 en la educación*. Abril 22, 2020, de UNESCO Sitio web: <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>
- Universidad de Guadalajara. (2020). *La Universidad vs el COVID-19*. abril 21, 2020, de Universidad de Guadalajara Sitio web: <http://www.udg.mx/es/tics-covid19/udgvscovid19>
- Universidad de Guadalajara. (2019). *Informe de Matrícula Inicio de curso 911 SEP, (2019 - 2020)*. Abril 19, 2020, de Coordinación General de Control Escolar Sitio web: <http://www.escolar.udg.mx/estadisticas/alumnos/informe-de-matricula-inicio-de-curso-911-sep-2019-2020>
- Yunez, N. y J. Taylor. (1999). *Manual para la elaboración de matrices de contabilidad social con base en encuestas socioeconómicas aplicadas a pequeñas poblaciones rurales*. Abril 26, 2020, de Centro de Estudios Económicos Sitio web: <https://cee.colmex.mx/documentos/documentos-de-trabajo/1999/dt199914a.pdf>

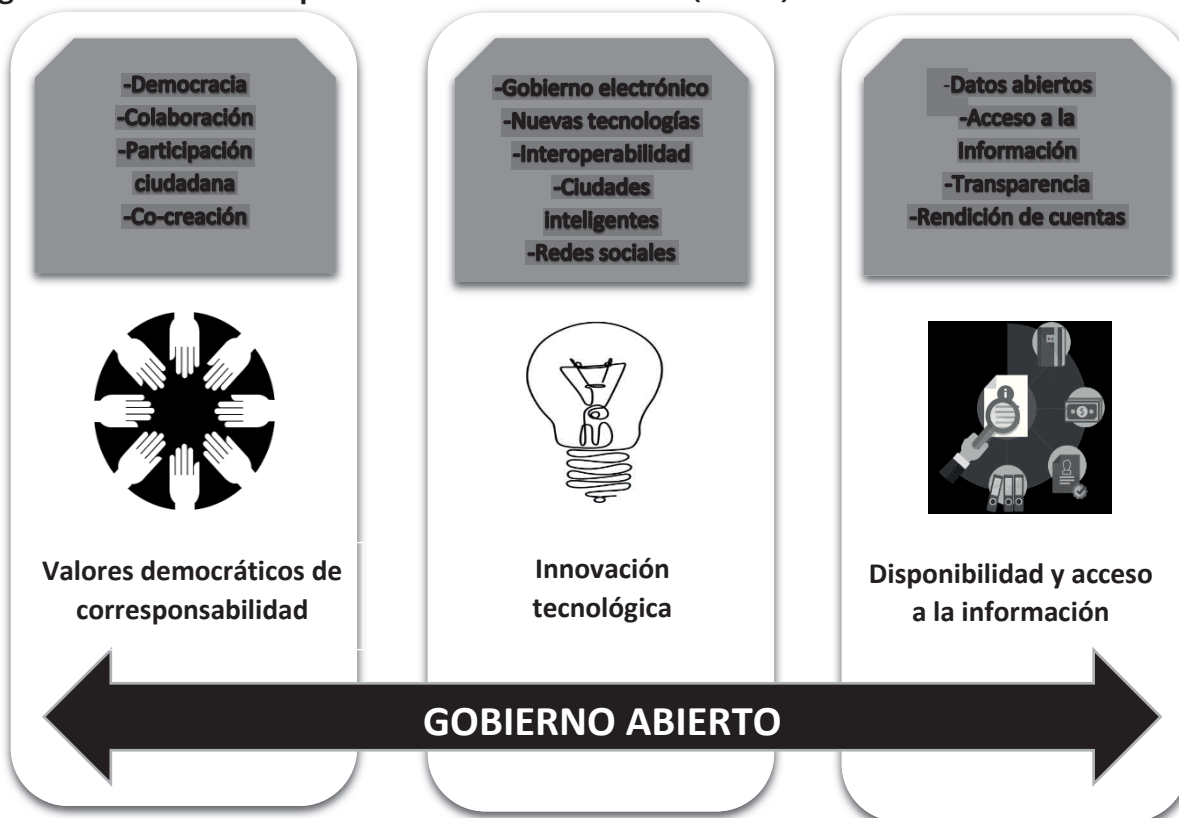
Cuadros, tablas y gráficos:

Tabla 1. Estrategia analítica

Dimensión	Preguntas	Variable
Hábitos de consumo digital y acceso a tecnologías de aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Actualmente cursas clases virtuales? ¿Cuentas con computadora (de escritorio o laptop en funcionamiento) en tu hogar? - ¿Tu hogar cuenta con acceso a Internet? - ¿Antes de la crisis sanitaria ya tomabas clases virtuales / a distancia? 	<ul style="list-style-type: none"> Alumnos tomando clases a distancia Acceso a computadora en hogar Acceso a internet en hogar Tomar clases virtuales antes de la crisis
Desarrollo académico y experiencias de aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> - Al momento de acceder a la plataforma ¿presentaste dificultad para utilizarla? - ¿El realizar clases virtuales te ha generado descontento? - ¿La participación e interacción entre tus compañeros y tus profesores decayó desde la impartición de clases virtuales? - ¿Quién consideras que está más preparado para implementar labores de forma virtual? 	<ul style="list-style-type: none"> -Dificultad de uso de plataformas -Descontento de las clases virtuales -Participación en clases virtuales -Sector universitario
Percepción de medidas de acción gubernamental y universitaria	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué tan bien consideras que las autoridades del CUCEA reaccionaron ante la crisis para garantizar el desarrollo académico de los estudiantes? - ¿Crees que a raíz de esta experiencia de docencia virtual se debería cambiar el modelo de docencia en la universidad por algo menos presencial y más virtual? - ¿Cómo consideras que actuaron las autoridades gubernamentales ante la pandemia del covid19? Siendo 7 excelente y 1 pésimo - ¿Consideras que los gobiernos e instituciones deben aumentar su oferta de trámites y servicios digitales, así como impulsar sus estrategias de gestión digital? 	<ul style="list-style-type: none"> -Reacción de las autoridades del CUCEA ante la crisis -Cambio a la docencia virtual -Reacción de las autoridades gubernamentales ante la crisis -Uso de TIC en gobiernos

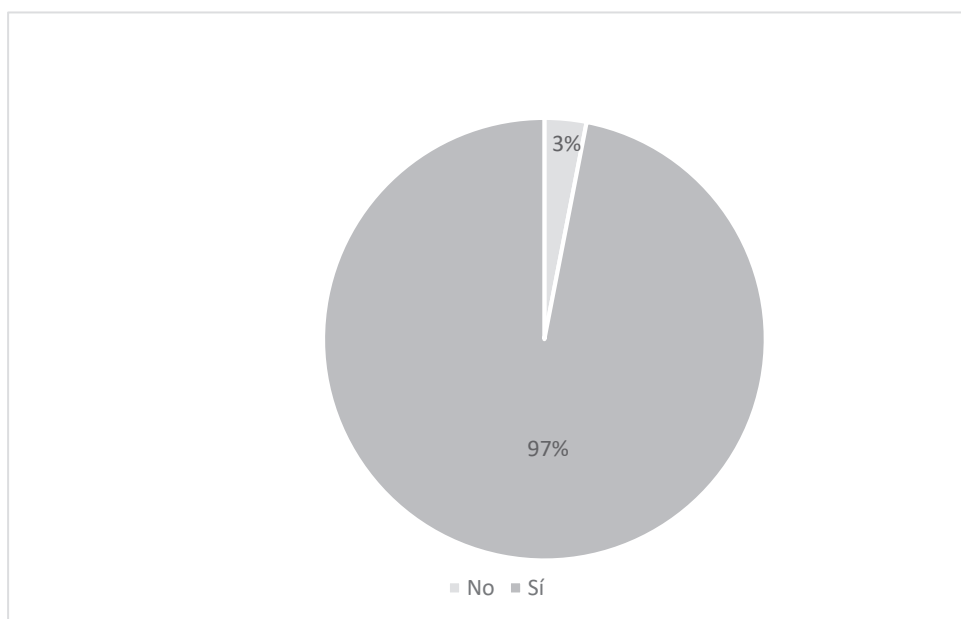
Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto (MPGA)



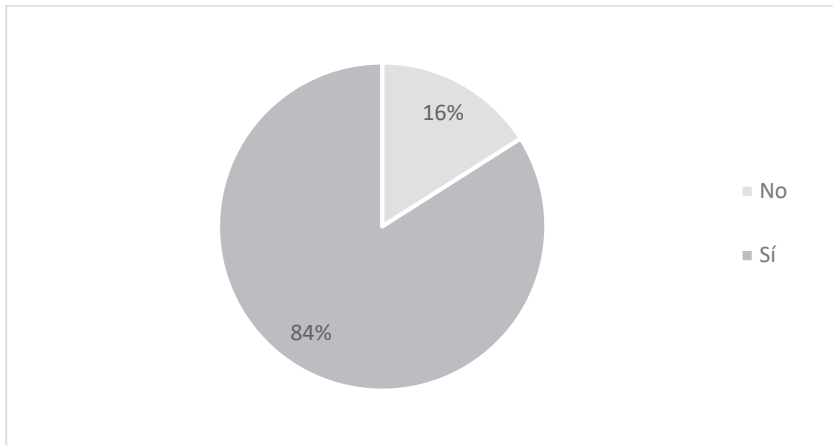
Fuente: Elaboración propia a partir del *Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto (MPGA)*, de Ruvalcaba-Gómez, 2019.

Gráfico 1. Alumnos tomando clases a distancia



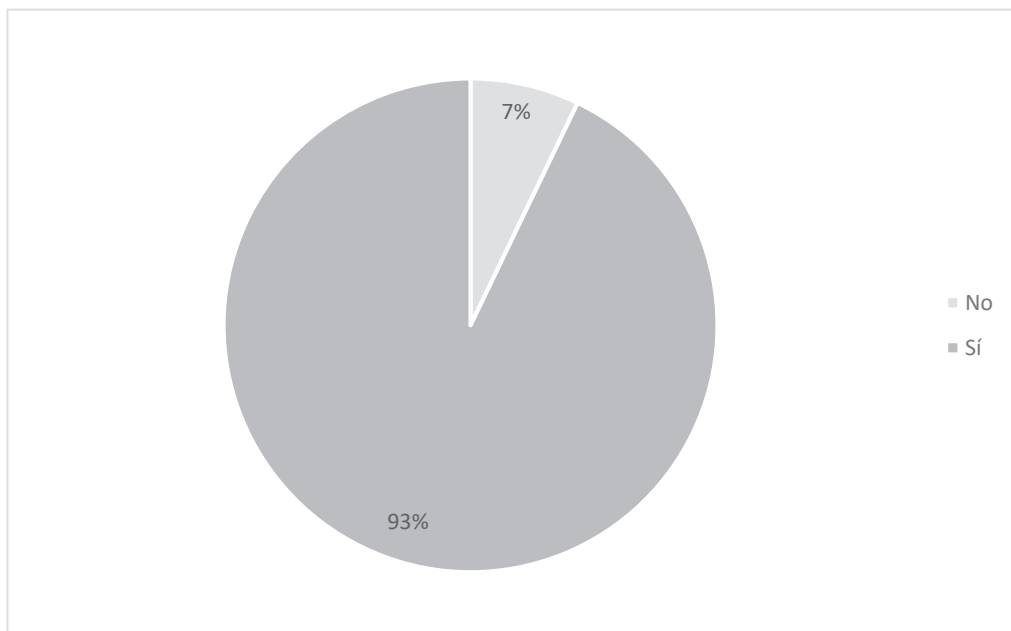
Elaboración propia. ¿Actualmente cursas clases virtuales? n=294.

Gráfico 2. Alumnos con acceso a computadora en el hogar



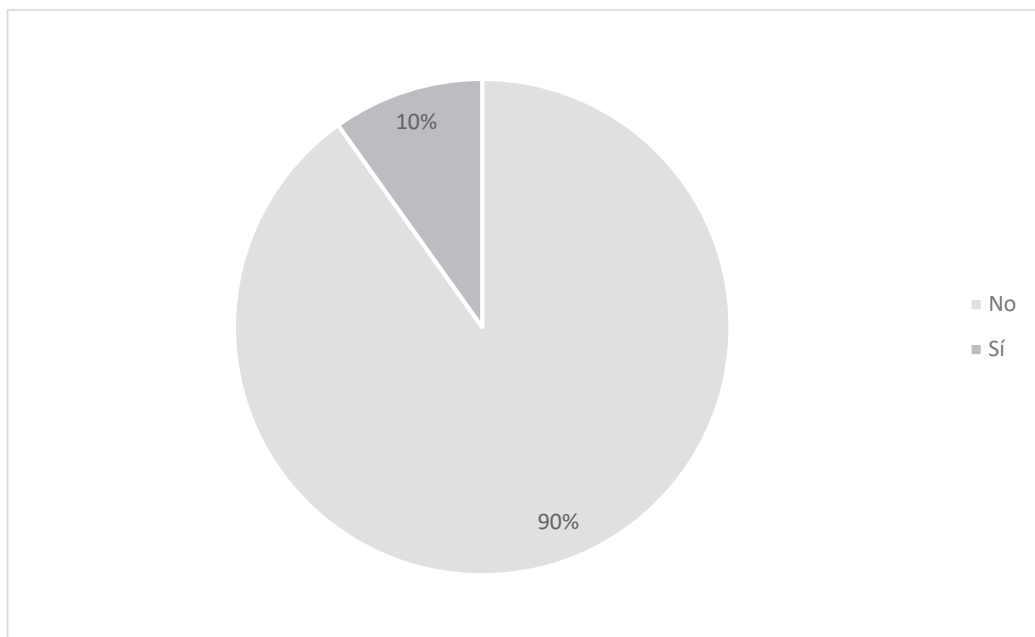
Fuente: Elaboración propia. *¿Cuentas con computadora (de escritorio o laptop en funcionamiento) en tu hogar?* (n=294).

Gráfico 3. Alumnos con acceso a internet en el hogar



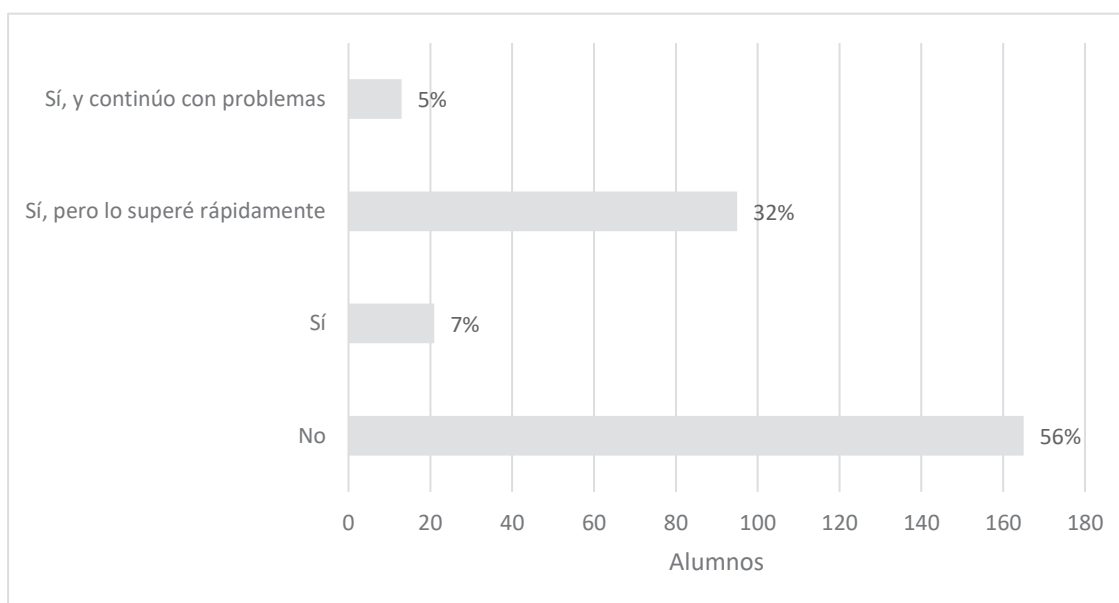
Fuente: Elaboración propia. *¿Tu hogar cuenta con acceso a Internet?* (n=294)

Gráfico 4. Alumnos que tomaban clases a distancia antes de la crisis sanitaria



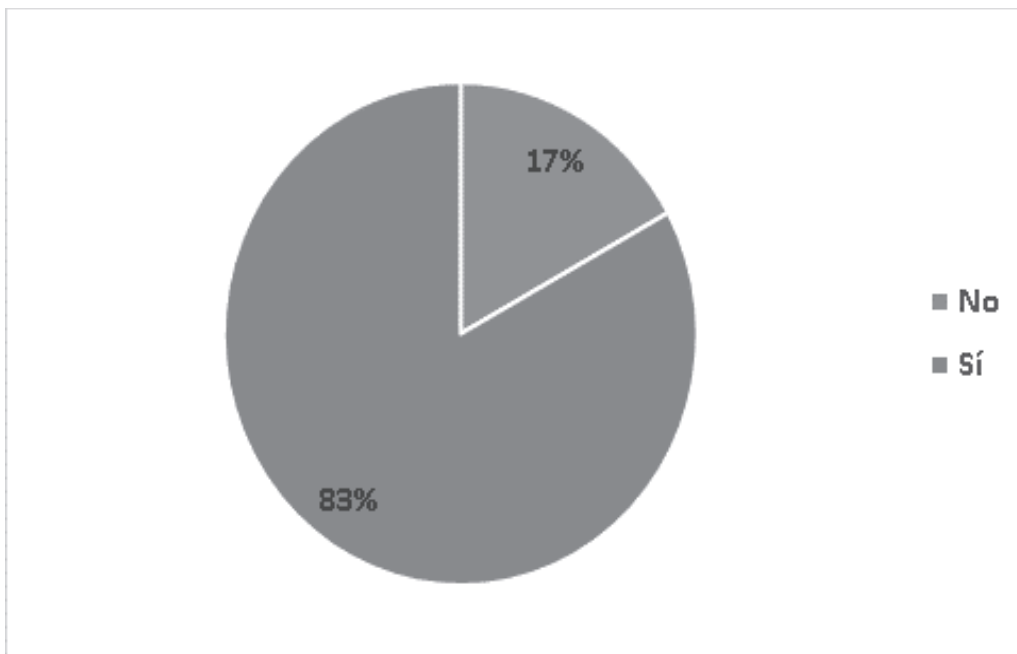
Fuente: Elaboración propia. *¿Antes de la crisis sanitaria ya tomabas clases virtuales / a distancia?* (n=294).

Gráfico 5. Dificultad en uso de plataformas



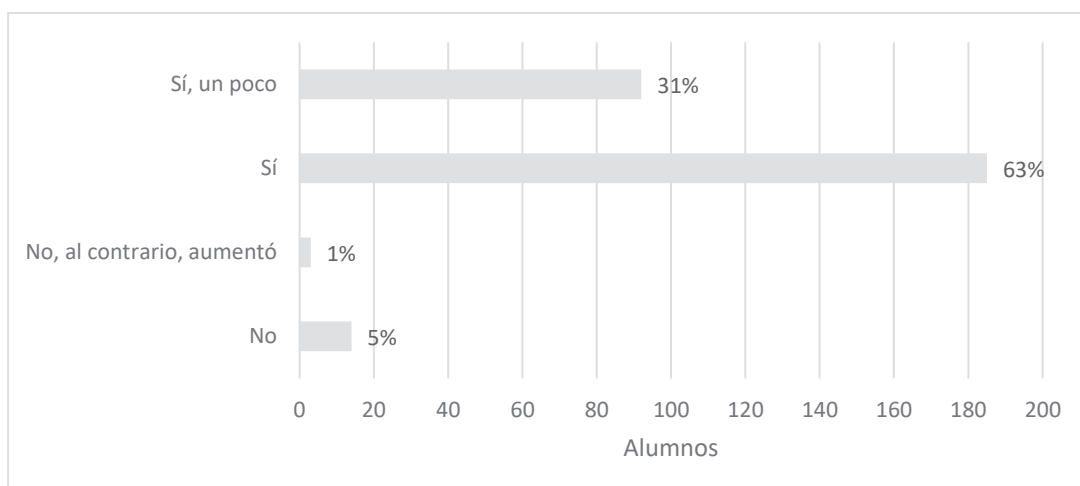
Fuente: Elaboración propia. *Al momento de acceder a esta plataforma ¿presentaste dificultad para utilizarla?* (n=294).

Gráfico 6. Descontento por las clases a distancia



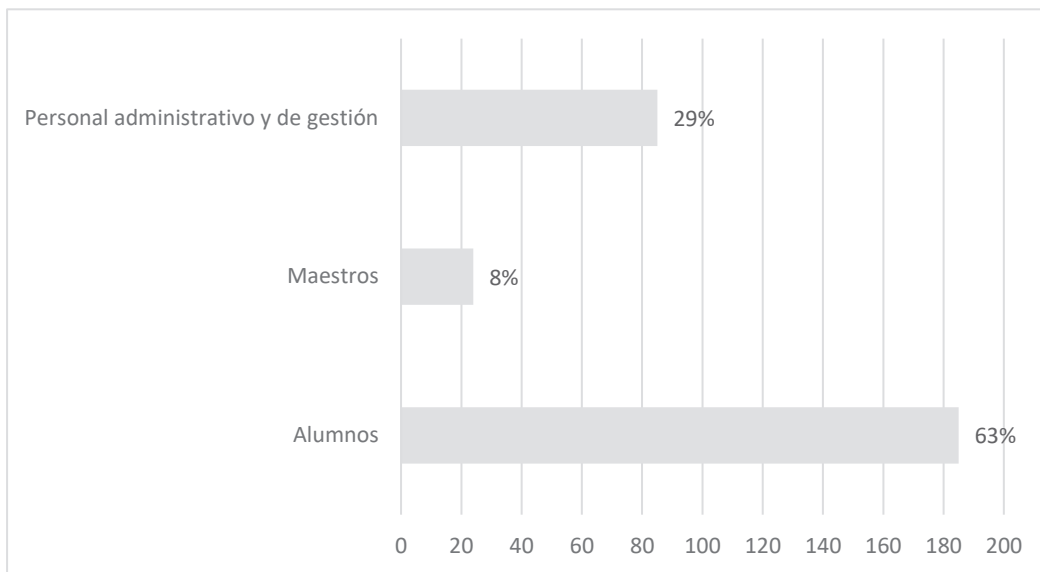
Fuente: Elaboración propia. *¿El realizar clases virtuales te ha generado descontento?* (n=294).

Gráfico 7. Disminución de la participación en clases virtuales



Fuente: Elaboración propia. *¿La participación e interacción entre tus compañeros y tus profesores decayó desde la impartición de clases virtuales?* (n=294).

Gráfico 8. Preparación para implementar labores virtuales



Fuente: Elaboración propia. *¿Quién consideras que está más preparado para implementar labores de forma virtual?* (n=294).

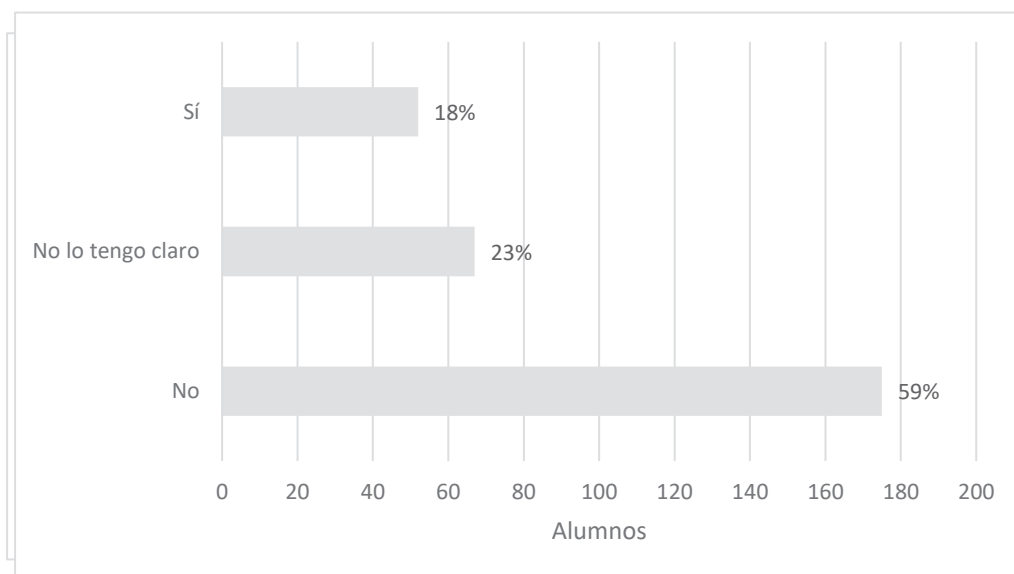


Gráfico 9. Reacción de autoridades del CUCEA

Fuente: Elaboración propia. *¿Qué tan bien consideras que las autoridades del CUCEA reaccionaron ante la crisis para garantizar el desarrollo académico de los estudiantes?* (n=294).

Gráfico 10. Predisposición al cambio a docencia virtual

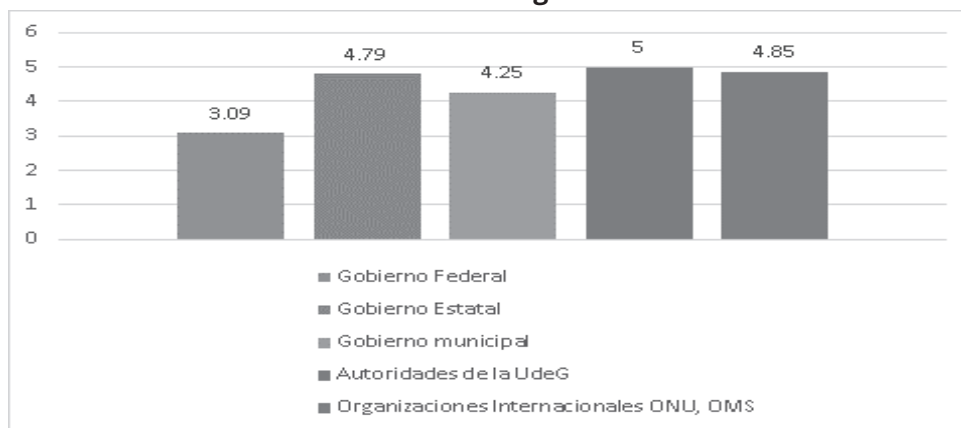
Fuente: Elaboración propia. *¿Crees que a raíz de esta experiencia de docencia virtual se debería cambiar el modelo de docencia en la universidad por algo menos presencial y más virtual?* (n=294).

Tabla 2. Percepción de las reacciones de las autoridades gubernamentales ante la crisis

Acciones de las autoridades gubernamentales ante la pandemia del Covid-19		
Autoridad	Media	Desviación estándar
Gobierno Federal	3.09	1.8
Gobierno Estatal	4.79	1.69
Gobierno municipal	4.25	1.67
Autoridades de la UdeG	5	1.69
Organizaciones Internacionales ONU, OMS	4.85	1.75

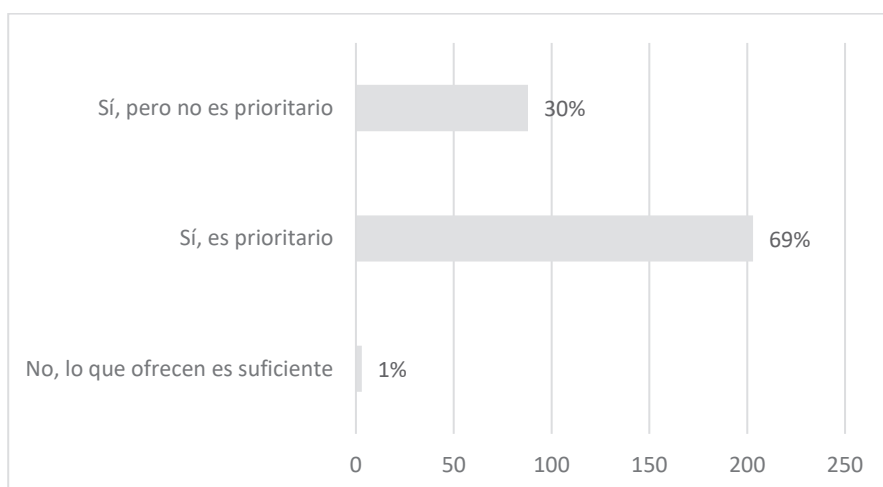
Fuente: Elaboración propia. ¿Cómo consideras que actuaron las autoridades gubernamentales ante la pandemia del covid19? Siendo 7 excelente y 1 pésimo. (n=294).

Gráfico 11. Reacción de las autoridades gubernamentales ante la crisis



Fuente: Elaboración propia. ¿Cómo consideras que actuaron las autoridades gubernamentales ante la pandemia del covid19? Siendo 7 excelente y 1 pésimo. (n=294).

Gráfico 12. Importancia de aumentar uso de TIC en los gobiernos



Fuente: Elaboración propia. ¿Consideras que los gobiernos e instituciones deben aumentar su oferta de trámites y servicios digitales, así como impulsar sus estrategias de gestión digital? (n=294).

Conversatorios de la Red Académica de Gobierno Abierto sobre la relación Estado Abierto y Gestión del COVID-19

Ester Kaufman
Carlos Alberto Gutiérrez Salazar

1. Introducción:

El enfoque de Estado Abierto (EA) está sufriendo profundos cambios como consecuencia de la existencia de la Pandemia COVID 19. Para avanzar en esa línea, desde la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) diagramamos una serie de conversatorios semanales online. RAGA fue creada en 2015 para gestionar el conocimiento conjunto sobre los temas vinculados Estado Abierto, de forma multiactoral ya que incluya a sectores académicos, OSCs y funcionariado de la Región.

La genealogía de los conversatorios es la siguiente: La declaración de emergencia por el COVID-19 dictada por la Organización Mundial de la Salud OMS (11/3/2020), y el comienzo de una serie de medidas sanitarias por parte de los gobiernos a nivel mundial, indujeron al adherente Carlos A. Gutiérrez de Colombia (co-autor), a proponer reuniones virtuales a fin de analizar, reflexionar y conversar sobre el nuevo contexto desde la perspectiva del Estado Abierto, la Gestión Pública, el Gobierno Abierto entre otros. Organizamos una reunión entre Gutierrez y la coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto- RAGA central, Ester Kaufman (autora), para iniciar un proceso de planeación y diseño de la iniciativa. En esa primera reunión acordamos que era necesario capturar las políticas que los distintos países de la Región comenzaban a implementar para dar respuesta a la coyuntura. Consideramos que correspondía abarcar los distintos niveles de gobierno. En cuanto a los poderes, si bien hubo comentarios tangenciales, nos comenzamos a concentrar en los ejecutivos ya que eran esos poderes los reforzados para la lucha contra la pandemia.

Por iniciativa mutua, y de otros adherentes de RAGA, surgieron viejos y nuevos temas ahora enfocados desde el contexto actual. El centro del debate es la gestión del COVID19 como un asunto de Estado pero visto desde el enfoque o paradigma de Estado Abierto o Gobierno Abierto.

2. Los conversatorios RAGA

El primer conversatorio marcó la estructura de los conversatorios futuros, la que se mantuvo con variaciones durante el transcurso de los encuentros semanales y luego quincenales. El canal de visualización es Facebook, a través de la página de la Red: <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/>

La estructura central es la siguiente: Carlos Gutiérrez opera como moderador, recoge las preguntas del público y, a veces, plantea las propias. Ester Kaufman realiza la apertura del encuentro y suele hacer el cierre, momento final que fue cedido paulatinamente a otros, especialmente cuando el encuentro se organizó desde una coordinación RAGA especial, como es el caso de Edgar Ruvalcaba (RAGA-MEXICO) y, en el momento actual, a Carlos Gutiérrez como nuevo coordinador de RAGA-COLOMBIA.

Luego de la apertura y de presentaciones se da lugar a los expositores, en número variables. En algunos casos el conversatorio se transformó en una sola entrevista con un entrevistador especializado.

El ciclo adoptó el título "Estado Abierto y Gestión del COVID19". En ese marco comenzaron a emerger nuevas temáticas o enfoques renovados sobre temas conocidos.

El 1º Conversatorio estuvo dedicado a exponer reflexiones teóricas, políticas desarrolladas, gestión de crisis, experiencias, actores y críticas. Este primer evento virtual que tuvo en la apertura a Oscar Oszlak de CEDES (institución que aloja a RAGA), a Francisco Velázquez Secretario General del CLAD y a Ester Kaufman como coordinadora de la Red. Sus disertantes fueron Alejandro Barros de la Universidad de Chile, y J. Ignacio Criado de la Universidad Autónoma de Madrid.

Los otros conversatorios mantuvieron la misma moderación y apertura, variando la persona a cargo del cierre, tal como mencionamos.

Esta serie de conversatorios se convirtió en una excelente estrategia de comunidades de práctica relacionadas con Gobierno / Estado Abierto para Iberoamérica debido a que hasta el momento ha articulado a diferentes perfiles de alto gobierno, funcionarios públicos, representantes de organismos regionales, académicos relevantes en la materia, y líderes de América Latina y Europa, que han aportado sus experiencias, reflexiones y análisis de los desarrollos de la gestión del COVID19 desde la lógica del Estado Abierto, y han marcado un hito en la reflexión ya que han reportado nuevas líneas de investigación en la relación Estado-Sociedad en un ambiente de pandemia. Además esta misma iniciativa conllevó a articular un trabajo de fortalecimiento de la comunidad RAGA en México con el aporte de la coordinación de Edgar A. Ruvalcaba-Gómez y la conformación de la comunidad RAGA en Colombia a cargo de Carlos A. Gutiérrez. Hasta el momento se han realizado un total de 11 conversatorios y ha comenzado, desde el noveno conversatorio, su organización a nivel país en alternancia entre México y Colombia.

Tal como se mencionó, fueron los propios adherentes RAGA quienes propusieron los debates, con expositores propios o convocados. Las convocatorias tuvieron un alto impacto en las reproducciones de los videos, los que aún siguen disponibles en el Facebook de la Red.

Todos conversatorios y sus detalles pueden encontrarlos en <http://www.redacademicagobabierto.org/category/eventos/>

Cuadro 1 (ver Anexos): Conversatorios RAGA: fechas, temas, formas de acceso, impacto e invitados principales.

3. Conversatorios de gran apertura temática

3.1. - 1º Conversatorio sobre “ESTADO ABIERTO Y GESTIÓN DEL COVID19” (8 de mayo)¹

Oscar Oszlak:

El Dr. Oszlak, Director del área del CEDES donde se aloja RAGA, fue el primero a quien le tocó en suerte relacionar el Estado Abierto con la gestión del COVID19². Para llevar adelante este cometido utilizó 7 categorías construidas a partir de una investigación sobre los primeros planes de acción presentados ante la Open Government Partnership (OGP). Esas categorías fueron incluidas en el libro *Teoría y Práctica de Gobierno Abierto. Lecciones de la experiencia internacional* (Kaufman, Oszlak, 2014). A partir de cada una de ellas el Dr. Oszlak trató de dilucidar su aplicación en este nuevo entorno de la pandemia.

¹ 1º CONVERSATORIO: 8 de mayo, 14 hs Argentina. *Apertura:* Oscar Oszlak (CEDES); Francisco Velázquez (CLAD); Ester Kaufman (RAGA). *Moderación:* Carlos Gutiérrez (Universidad de Cauca, Colombia). También expuso sobre “Políticas en red y gestión de crisis en Colombia”. *Disertantes:* Alejandro Barros (Universidad de Chile). *Pandemia y datos abiertos;* J. Ignacio Criado Grande (Universidad Autónoma de Madrid). *Era exponencial y Pandemia.* *Clausura:* Ester Kaufman (RAGA). *Acceso:* <https://www.facebook.com/watch/live/?v=1099232430437953>

² Se reproducen a continuación expresiones de los disertantes, o se capta el sentido de lo expuesto en las propias palabras de quien esto escribe. En muchos casos, se hace un resumen de las disertaciones. Por lo tanto, a veces se puede omitir las comillas y se las usa solo para destacar una expresión. Se recalca que el que escribe no toma distancia de lo manifestado por el expositor particular señalado.

Respecto a la primera categoría: “ampliar la información pública disponible para la ciudadanía”, la pandemia produjo una extraordinaria cantidad de información muy enfocada en difundir las características del virus, sus efectos, las normas de confinamiento, normas sobre cyberpatrullaje, grupos eximidos del aislamiento obligatorio, los infectados, las víctimas, etc. En cuanto al resto de la información, la misma fue muy inferior en cantidad y calidad, en especial en lo referido a las consecuencias económicas de la crisis. Esa falta de información o de comunicación de políticas dio lugar a que expertos y medios ocuparan el espacio informativo público. Otras informaciones de interés para la ciudadanía quedaron postergadas o se emitieron noticias contradictorias entre diferentes niveles de gobierno. La segunda categoría tomada en la investigación: “garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información” (visto desde el punto de vista ciudadano) también resulta negativa. Se observó que en varios países de la Región se incumplía con los pedidos de acceso, conforme a denuncias de ONGs ante la prórroga o la suspensión de la entrega de la información solicitada. La tercera categoría: “mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega”, se mejoraron los servicios digitales y los mismos fueron esenciales: los sanitarios, logísticos, de seguridad, entrega de subsidios, de alimentos y medicamentos a familias vulnerables. En ese sentido, la disponibilidad de plataformas de bases de datos con llegadas a millones de personas, con base en el componente electrónico de un gobierno, terminó siendo una herramienta fundamental para la gestión de la pandemia.

En relación a la cuarta categoría: “proteger los derechos de usuarios y funcionarios”, puede mencionarse el apoyo que recibieron familias vulnerables en barrios periféricos o adultos mayores. En muchos casos las autoridades restringieron derechos fundamentados debido a la emergencia sanitaria. Tal es el caso de la libre circulación. La quinta categoría: “incrementar la transparencia en la gestión pública”, podemos decir que este incremento se vio ignorado (por ejemplo) en las compras públicas en grandes volúmenes realizadas para satisfacer las necesidades de la pandemia. Esto puso de manifiesto un escaso avance de algunos países en materia de transparencia. Respecto a la sexta categoría: “promover la participación ciudadana en la gestión estatal”, hubo una relación de única vía, del gobierno a la ciudadanía. No funcionó al revés porque el confinamiento impidió las audiencias públicas, los petitorios, la labor de las ONGs, de los partidos políticos, de las organizaciones corporativas; aunque hubo entidades empresarias y algunos sindicatos directamente afectados que mostraron una mayor actividad. También se registraron nuevas formas de expresión como los aplausos y cacerolazos en balcones y ventanas así como redes sociales que estuvieron particularmente activas, convirtiéndose en mecanismos alternativos de participación.

La última categoría, la séptima: “fortalecimiento del Back Office o de las capacidades institucionales para una gestión abierta”, los mayores avances se encuentran en el teletrabajo que creció a pasos agigantados luego de años de desarrollo muy gradual. Además, aplicaciones nuevas se desarrollaron en tiempo record. Sin embargo, los proyectos de mayor envergadura y a largo plazo tuvieron que postergarse o suspenderse del todo. Destaca la relevancia que tuvieron las tecnologías de la 4ª Revolución Industrial como las impresiones 3D, el tele diagnóstico, la geo localización, la robótica, la inteligencia artificial (IA), el blockchain (que sirvió para garantizar la trazabilidad para la entrega de los alimentos o para realizar colectas para las víctimas). El efecto disruptivo de la pandemia y su impacto seguramente incorporará a estas tecnologías en los usos cotidianos.

Francisco Velázquez (Secretario General del CLAD):

Esta crisis plantea muy crudamente la necesidad del fortalecimiento de las instituciones y de contar con una función pública mucho más profesional y permanente. Se requiere de instituciones sólidas para tener buenos servicios públicos, buenas carreteras, buenas pensiones. Se precisa también potenciar los sistemas informáticos dentro del estado y en la sociedad. En cuanto a las brechas, esta pandemia ha permitido comprender la importancia de las comunicaciones, Internet y el celular ya que son determinantes y han permitido a las administraciones públicas llegar a los beneficiarios digitalmente.

La pandemia ha introducido un cambio que no tiene retroceso. El mundo está cambiando y los ciudadanos deben sentirse satisfechos con sus administraciones públicas porque tienen acceso a ellas mediante medios digitales. Se trata de lograr la confianza ciudadana y estas son herramientas que pueden permitir lograrlo.

J. Ignacio Criado Grande (Universidad Autónoma de Madrid): Era exponencial y pandemia.

“La era exponencial nos enfrenta con derechos esenciales como los referidos a nuestra privacidad que ha ido mutando en el modo en que la percibimos y nos preocupamos por ella. Tal es el caso cuando nos mostramos dispuestos a ceder nuestra privacidad en aras de garantizarnos una mayor seguridad, por ejemplo, nuestros datos de geo localización”. Esto tiene una relación directa con el Estado Abierto: cómo se gestionan los datos y si existe o no control social ciudadano³. En cuanto a la digitalización, se registró una utilización masiva en la tecnología en las administraciones públicas. “Mencionamos al teletrabajo, los algoritmos y la IA. Nos tenemos que empezar a preguntar no tanto el qué sino el para qué. Debemos poder establecer cuáles son los objetivos que nos planteamos en relación con su uso y, en qué medida, nos sirven para construir un mundo mejor para las personas”.

Alejandro Barros: (Universidad de Chile): Pandemia y datos abiertos

Dicho experto señala que se está imponiendo una lógica restrictiva respecto al acceso a la información. Por otra parte, “revisando los compromisos presentados ante OGP, se tiene la sensación de que los mismos se iban a cumplir si o si porque de hecho ya se habían cumplido o se sabía que se iban a cumplir”. Es más del tipo “quiero salir bien en la foto”. Y en ellos “hay poco de desafíos de innovación pública en el sentido más profundo, ya que avanzar en ese sentido supone considerar que algunas veces las iniciativas van a ir bien y otras van a ir mal”.

En el contexto de pandemia esto se ha ido agravando aún más. “Hemos perdido un espacio significativo que en algún momento fue muy relevante con un empuje, liderado fundamentalmente por países anglosajones y que permeó en América Latina. Vimos muchas iniciativas pero queda la sensación de que este momento se ha ido perdiendo. Basta dar una vuelta por los sitios de datos abiertos. Algunos son bastante penosos: un cementerio de elefantes y con una lógica más vinculada a cumplir al pie de la letra los mandatos internacionales que al espíritu que debía animar estas iniciativas. La pregunta es: ¿los datos están publicados? Si, están publicados. ¿Sirven para mucho? No, la verdad que no porque son antiguos, porque están desactualizados, porque están en formatos raros, porque es información que no es del todo granular. Estamos en un momento peligroso donde, si bien estamos de acuerdo con su existencia, no sinceramos si lo que ponemos a disposición es información consistente y útil socialmente. Por alguna razón nos desviamos por el camino que veníamos”.

“Desde el punto de vista de la crisis ha habido un retroceso muy importante al acceso a la información o el acceso a datos. Hoy día, respecto a la pandemia, existe una discusión muy fuerte entre los que pretendían acceder a la información de acceso asociado a los datos de la pandemia (como hacen México y Colombia) y el gobierno chileno. Si uno ve, en el resto de los países, los portales de información oficial es bastante lamentable: conjuntos de pdf que no permiten ser reutilizados. Esto es grave porque la construcción de conocimiento colectivo es un tema muy significativo. Pero sin acceso a datos se hace prácticamente imposible lograrlo o hay que avanzar sobre demasiados supuestos”.

Respecto a la rendición de cuentas, hay un oscurantismo de cómo se toman las medidas. Es difícil vincular bajo qué datos y fundamentos se tomó una decisión.

³ Sobre este tema volveremos en el 3º Conversatorio sobre Gestión Distribuida de Datos con Control Ciudadano a cargo de Gustavo Giorgetti.

Existen dos elementos que atentan contra la posibilidad de acceder a mayor información y cantidad de datos. Se están tomando decisiones de impacto masivo en períodos muy cortos de tiempo. Hay un tema de velocidad en las decisiones. Por otra parte, se temen por los errores que se puedan cometer. Esas dos cuestiones atentan contra la posibilidad de contar con mayores niveles de información. Si se transparenta la información eso puede demostrar que una decisión no fue del todo buena. Por el otro lado, esa información tiene que estar de una manera muy rápida para que la sociedad civil pueda analizarla. Esos dos elementos operan en contra de una mayor disponibilidad de datos.

3.2. - 3º Conversatorio sobre “ESTADO ABIERTO Y GESTIÓN DEL COVID19: ESTADO ABIERTO EN RED EN COLOMBIA” (22 de mayo)⁴.

Los ponentes abordaron la experiencia de los Equipos Transversales en Colombia desarrollada desde Función Pública, experiencia altamente novedosa y muy vinculada con el avance del Estado Abierto. Expusieron Fernando Grillo y Fernando Segura Restrepo, ambos pertenecientes a esa institución.

Fernando Grillo: (Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia /Presidente del Consejo Directivo del CLAD)

Dicha estrategia “busca crear redes de trabajo que faciliten la comunicación y el intercambio de conocimientos y experiencias entre los líderes de los procesos misionales y de apoyo de las diferentes entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y las entidades territoriales”. Estos equipos tienen su consagración normativa en el [Decreto 491 de 2020](#) donde también se regula la implementación del “trabajo en casa”, como lo llaman al trabajo no presencial.

A través de esta estrategia de Función Pública diariamente son compartidos los últimos Decretos o Resoluciones para que los líderes de los procesos misionales y de apoyo tengan de primera mano la información relacionada con las pautas que la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud y Protección Social expiden para prevenir los riesgos de contagio del COVID-19.

“Por ejemplo, logramos en una reciente publicación de la [Resolución 666 de 2020](#) expedida por el Ministerio de Salud y que establece protocolos generales de bioseguridad para el manejo del COVID en las entidades, más de 43 mil visualizaciones, lo que nos muestra el gran potencial de estas plataformas.”

Adicionalmente, destacó el rol de los Equipos Transversales en la consolidación del Estado Abierto en el país, pues son mecanismos que promueven el acceso a la información pública, los espacios de participación, los procesos rendición de cuentas y las lógicas de colaboración entre servidores públicos, con el propósito de mejorar la gestión y el desempeño institucional con miras en el fortalecimiento continuo de la relación y confianza del Estado con los ciudadanos.

Vale señalar que, en la actualidad, existen 12 Equipos Transversales del orden nacional con 1.700 integrantes; y, 13 de orden territorial con 1.100 integrantes⁵.

⁴ 3 ° TERCER CONVERSATORIO “ESTADO ABIERTO EN RED EN COLOMBIA. FORMACIÓN ENTRE PARES CONTINUA. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO” 22 de Mayo. *Apertura*: Ester Kaufman (Coordinadora RAGA). *Moderación*: Carlos Gutierrez (Universidad de Cauca, Colombia). *Disertantes*: Fernando Antonio Grillo (Director del Dto Adm de la Función Pública /Presidente CLAD) y Fernando Augusto Segura Restrepo (Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano). *Temas*: 1. La estrategia de los equipos transversales en Colombia: redes de trabajo para facilitar la comunicación y el intercambio de conocimientos entre las entidades públicas; 2. Los equipos transversales como herramienta promotora del gobierno abierto y en red, en tiempos de emergencia. *Clausura*: Ester Kaufman (RAGA). *Acceso*: <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/259032128582591/?t=1>

⁵ Los Equipos Transversales tienen su fundamento en las disposiciones del Decreto 1083 de 2015 (artículo 2.2.22.3.15.), pues los objetivos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG están encaminados hacia la coordinación entre las entidades para fortalecer y mejorar la gestión y el desempeño institucional. De igual forma, bajo la Resolución 00500 de 2018 se estableció el modelo de operación de los Equipos Transversales en la administración pública y se reglamentó su integración.

Tabla 1 (Anexos). Líderes internos y externos de Equipos Transversales

“Hemos aprovechado las herramientas de trabajo colaborativo que nos brindan las TIC para convocar espacios de encuentro virtual”. Existe, como Plataforma relevante, la Red de Servidores Públicos para lidiar con la contingencia. En ella se alojan cursos virtuales como el del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MiPG) y de Integridad y Lucha contra la corrupción (construido y liderado en conjunto con la Vicepresidencia y la ESAP). “Ese espacio virtual ha ido tomando impulso para formular una estrategia de rediseño que nos permita apostarle a la construcción de comunidades de práctica y aprendizaje en entornos digitales, en el marco de la política de Gestión del Conocimiento e Innovación Pública”⁶.

Ya el sector privado estaba utilizando esa modalidad agrupando a trabajadores para trabajar sobre objetivos comunes y así aumentar la velocidad de las decisiones y ejecutarlas mediante colaboraciones multi institucionales y multi nivel. De este modo se aprovecha la experiencia innovadora de quienes los integran. Paralelamente, esas mecánicas fueron generando aprendizajes entre pares, lo que no es un tema menor porque la formación se comienza a organizar en torno a los problemas actuales y urgentes.

“Hemos aprovechado estas buenas prácticas de innovación organizacional transfiriéndolas al sector público. De este modo hemos logrado la articulación en la rama ejecutiva, articulación que tradicionalmente no se produce”. Estas formas se instauraron en el estado en 2014 desde Función Pública. Liliana Caballero, quien estuviera a cargo, las introdujo para generar sinergias institucionales para llevar adelante los Acuerdos de Paz.

Esos equipos crean redes de trabajo y comunicación que permite generar conocimiento a través de los líderes de cada red. De este modo se transita desde el poder central hasta el territorio con las mismas directivas. Esta iniciativa surge del Modelo Integrado de Planeación y Gestión que busca mejorar la coordinación entre las entidades y, sobre todo, mejorar el desempeño institucional. Esos equipos no son informales. Están regulados normativamente. Son instancias vinculantes para comunicarse. El liderazgo de cada equipo está en cabeza del Director de la entidad y cuenta, además, con un líder interno perteneciente a Función Pública que los administra. Los equipos se conforman con los Secretarios Generales de las entidades. El orden jerárquico sería: Ministro, Vice Ministro y Secretario.

“Un nicho muy importante son los Directores de Talento Humano y todos ellos están conectados a un mismo equipo transversal. Tenemos un equipo transversal de Subdirectores y también de Vice Ministros. Mediante ellos buscamos intercambiar información y buenas prácticas: de sus hacedores y de sus lugares concretos. Se puede organizar un quién es quién y qué es lo que están haciendo. De este modo se van estandarizando las prácticas”.

Con la pandemia los mecanismos de trabajo ahora son chats en WhatsApp (con teléfonos y perfiles). Estos chats se han transformado en un canal de gestión del conocimiento. “Lo usa la Presidencia del país para contar lo que se hace y para resolver dudas, por ejemplo, de cómo operar con el trabajo desde la casa. Las respuestas a esas dudas se publican a través de los equipos transversales”.

⁶ Las **comunidades de práctica** son [grupos sociales](#) constituidos con el fin de desarrollar un [conocimiento](#), compartiendo aprendizajes basados en la reflexión compartida sobre experiencias prácticas. [Étienne Wenger](#) ha estudiado las comunidades de práctica y las ha definido como un “grupo de personas que comparten un interés, profundizan su conocimiento y experiencia en el área a través de una interacción continua que fortalece sus relaciones”¹⁹ En este sentido, para el autor las organizaciones son una “constelación de comunidades de práctica”. Las **comunidades de aprendizaje** son espacios público o privado que responde a las necesidades de aprendizaje de sus miembros, facilitándolo entre pares o más miembros. Los objetivos de aprendizaje pueden ser propuestos por el punto focal de la comunidad o pueden surgir de las discusiones entre los participantes que reflejan sus intereses personales.

“Estos equipos también acompañan el quehacer cotidiano del orden nacional pero especialmente, del orden territorial, lo que fortalece la descentralización. Estos encuentros por chat pueden reunir hasta 3000 servidores en conexión con las autoridades, situación imposible de pensar en tiempos de normalidad presencial”. En los cruces de chats se promueve el debate sobre análisis de temáticas. Esto permite la elaboración de estrategias a partir de experiencias concretas.

“La Red de Servidores Públicos (una especie de Facebook de servidores públicos) permite a los directores de jurídicos, auditores, de talento humano, publicar artículos, publicitar investigaciones en temas prácticos, etc. Asimismo, se intercambian opiniones y experiencias. Esta Red sirve para apoyar la modernización, para innovar y para no perder tiempo inventando la rueda. Puede ser multisectorial, por ejemplo, cuando deben hacer una modificación que impacta en los gremios. En esos casos los mismos son convocados”.

Estos equipos intervienen en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en cursos para gerentes públicos y funcionarios territoriales. Asimismo han servido para sostener valores importantes a través, por ejemplo, del Código de Integridad para la República.

“En el contexto de la pandemia estos equipos se transformaron en un canal vital de comunicación desde las casas. Función Pública comparte todos los días las nuevas normativas por el WhatsApp. De este modo, cada equipo cuenta inmediatamente con las regulaciones que van apareciendo. Así comparten las decisiones administrativas o las pautas que emergen del Ministerio de Salud. Se compartieron protocolos de generados por el Ministerio de Salud destinados a las entidades del estado respecto al COVID19”. También se responden preguntas formuladas por la ciudadanía a los servidores y para que estos den respuestas. Para esclarecer sobre temas de la pandemia o de gestión de trámites, se han desarrollado videos de fácil comprensión previendo las dificultades del lenguaje burocrático.

Los equipos transversales no son cuerpos colegiados que toman decisiones para todos. Su función es articular y compartir experiencias de buen gobierno.

¿Cómo se involucra a los gobernantes? “Con el transcurso del tiempo hemos elaborado un directorio, siempre actualizado, de gobernadores y alcaldes que se conectan con los equipos específicos en el territorio por cuestiones estratégicas”. Estas son políticas descentralizadoras. Tienen además 32 líderes territoriales que hacen uso de esos equipos.

Fernando Augusto Segura Restrepo. (Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano, Función Pública, Colombia).

En Gobierno Abierto es fundamental contar con procesos transversales interinstitucionales colaborando en red.

“Dentro del sector público los equipos transversales en sí mismos son una prueba de cómo los principios de Gobierno Abierto se pueden materializar en actividades puntuales. Nos dimos cuenta, hace años, que era importante tener diálogos al interior de las instituciones con los líderes respecto de temas de planeación, de control interno, los de servicios al ciudadano, de contratación pública, todas ellas políticas que lideramos desde Función Pública y que tienen responsables al interior de cada institución. Antes estábamos desarrollando directrices que enviábamos al aire porque no podíamos garantizar la llegada efectiva al directivo a cargo de llevarlas a la práctica. Lo que hicimos fue caracterizar a estos grupos de valor y programar escenarios presenciales y virtuales a fin de integrar a los líderes vinculados a un mismo tema a fin de potenciar el cumplimiento de las directrices mencionadas. La ventaja de los equipos transversales es que no responden a una estructura jerárquica. Están todos en un mismo nivel sin diferencias. Estos diálogos son muy importantes porque se valora la opinión del otro no como jefe sino por lo pertinente de sus comentarios, de hecho: un “par” que ayuda a avanzar”.

En relación a la transparencia los equipos transversales sirven para garantizar el acceso a la información ya que se produce en tiempo real gracias a las TIC. Una de las formas de asegurar el impacto es caracterizar (o segmentar) las audiencias para conocer lo que significan para ellas el valor público ofrecido. Por otra parte, los principios de participación y colaboración se materializan así como la construcción colectiva. “Conocemos en tiempo real qué es lo que están requiriendo los servidores públicos, sus resoluciones, modelos, sus experiencias, dudas para la implementación de políticas o cómo atender mejor a los ciudadanos. Marcan los temas de formación para los servidores públicos, cuáles son los temas acuciantes. Esto nos ayuda a construir nuestro propio proceso de planeación. Estos encuentros de los equipos aseguran formas permanentes de rendiciones de cuentas y retroalimentación sobre errores y sugerencias de mejoras”.

El otro enfoque es la dinamización no sólo al interior del sector público sino en relación a los ciudadanos. “En nuestro desarrollo estamos virando hacia el Estado Abierto ya que no es sólo gobierno sino que hemos ampliado políticas de apertura a las distintas entidades estatales”.

“Desde Función Pública se ha generado un Kit para implementar las políticas de Gobierno Abierto en el marco de la pandemia. Lo que sucedió es que las entidades estaban cancelando las actividades de Gobierno Abierto a consecuencia de la pandemia. Finalmente, decidieron darle impulso porque consideraron que este es el momento donde no se pueden abandonar este enfoque. Hoy día es cuando la gente más necesita saber qué están haciendo los gobiernos y poder exigir rendición de cuentas si consideran que no se están haciendo bien las cosas”.

Por otra parte se les aconseja a los equipos transversales que utilicen otras alternativas como, por ejemplo, de multicanalidad en la prestación de trámites y servicios. Cada equipo transversal tiene un líder de política pública, que es el órgano a cargo. Los que gestionan el conocimiento son los líderes que están al frente de cada equipo. Se ocupan de que no se pierdan los requerimientos y peticiones y le dan curso. Lo capturado en estos equipos se termina transmitiendo a las instancias de formación, lo que garantiza generación de competencias en los tiempos reales en que son solicitadas.

3.3. - 4º Conversatorio sobre “ESTADO ABIERTO Y GESTIÓN DEL COVID19: ESTADO ABIERTO EN RED EN COLOMBIA: GESTIÓN DISTRIBUIDA DE DATOS PERSONALES CON CONTROL CIUDADANO” (29 de mayo)

7

En esta ocasión el entrevistado fue Gustavo Giorgetti y el entrevistador Alejandro Barros; el tema: “Gestión distribuida de datos personales con control ciudadano. Ecosistema digital de aplicaciones articuladas en Estonia y sus transferencias nacionales y subnacionales”. Haremos una brevísima síntesis. Se comenzó explicando el desarrollo del E-Gobierno en Estonia para luego explicar cómo se aplica en una provincia argentina: Neuquén, bajo el nombre “Modelo de Integrabilidad”.

Para esta ponencia sólo explicaremos el caso de Estonia. Allí se utiliza la plataforma X-Road que es un software de código abierto desarrollado por dicho gobierno para permitir la gestión descentralizada de los datos personales. La arquitectura distribuida del software permite registrar en forma transparente e inviolable cualquier intercambio de información: cada operación realizada entre los diversos nodos de la red deja su huella digital (interoperabilidad).

⁷ 4º CONVERSATORIO “ESTADO ABIERTO Y GESTIÓN DEL COVID19: GESTIÓN DISTRIBUIDA DE DATOS PERSONALES CON CONTROL CIUDADANO” (29 de mayo). *Apertura:* Ester Kaufman (Coordinadora RAGA). *Moderación:* Carlos Gutierrez (Universidad de Cauca, Colombia). *Conversatorio* entre Gustavo Giorgetti (Consultor: Modelo de Integrabilidad, Secretaría de Modernización de la Gestión Pública, Provincia de Neuquén, Argentina) y Alejandro Barros (Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile). *Tema:* Gestión distribuida de datos personales con control ciudadano. Ecosistema digital de aplicaciones articuladas en Estonia y sus transferencias nacionales y subnacionales. *Clausura:* Alejandro Barros. *Acceso:* <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/1237358963273963/?t=8>

La clave de este sistema reside en que se construyó en torno a la idea de que el ciudadano es el dueño de los datos. Esto implica que cada individuo puede acceder a su información personal y conocer quién solicitó sus datos, en qué momento lo hizo y con qué motivos. Si el ciudadano considera que algún agente estatal accedió en forma injustificada, puede realizar la denuncia correspondiente: la intromisión es un delito⁸. A su vez, en caso de no estar de acuerdo con lo dispuesto en las bases de datos, puede solicitar su rectificación. La totalidad de los datos personales de un ciudadano estonio se almacena en 651 instalaciones descentralizadas que funcionan con tecnologías y servidores diferenciados, lo cual brinda un alto nivel de protección a los datos. En palabras de Gustavo Giorgetti, consultor en modelos de integrabilidad digital de la Secretaría de Modernización de la Gestión Pública de la provincia de Neuquén⁹, la protección de la privacidad es directamente proporcional al grado de distribución de los datos. De hecho, su provincia está aplicando el modelo estonio y se están realizando transferencias del mismo a muchos países. A veces, comparten el sistema y los servicios como es el caso de Finlandia.

La ciberseguridad también es una cuestión de vital importancia en la que Estonia se encuentra a la vanguardia. Hackear el sistema de información ciudadana desarrollado es extremadamente difícil debido a que, cuando un servidor es vulnerado, en cuestión de milisegundos informa a los otros 650 y permite que estos últimos bloqueen el acceso a los datos. Para lograr una intromisión exitosa se debe lograr vulnerar todos estos servidores al mismo tiempo. Por su parte, los protocolos de uso cumplen un rol fundamental en el manejo de los datos personales. Por ejemplo, en situaciones de normalidad nadie puede acceder a la información médica de un ciudadano sin su consentimiento. Sin embargo, en situaciones de emergencia se activa un protocolo distinto: la ambulancia puede acceder a los registros del involucrado para conocer su grupo sanguíneo, sus alergias y otras condiciones de salud relevantes. Pero este acceso es limitado, dado que solo está permitido mientras dure el traslado de emergencia.

Finalmente, cabe destacar la importancia de la información contextual. Como alternativa a la apertura indiscriminada y poco relevante de datos, tendencia muy común en los gobiernos que ingresan en el mundo de la digitalización sin objetivos ni valores claros, el modelo estonio apuesta por la información mínima pero relevante: es decir, se pretende informar lo justo y necesario sin entregar detalles irrelevantes que puedan violar la privacidad. Es el caso de una mudanza que el ciudadano recibe toda la información disponible para llevarla adelante con el conocimiento necesario. Esta información contextual se la conoce como "Eventos de Vida".

En la mayoría de los casos, una respuesta por sí o por no resulta suficiente para adquirir la información relevante respecto a la situación de una persona. Por ejemplo, para una institución financiera puede resultar suficiente conocer si la persona que solicita un crédito es deudora, pero no necesita saber cuánto ni a quién le debe. Giorgetti sintetiza este abordaje a partir del slogan "cambiar datos por respuestas".

3.4. -8º Conversatorio sobre "ESTADO ABIERTO Y GESTIÓN DEL COVID19: ESTADO ABIERTO EN RED EN COLOMBIA: GESTIÓN TRANSVERSAL DE LA PARTICIPACIÓN. REDES, FORMACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO" (26 de junio)¹⁰

En las categorías y subcategorías identificadas en Oszlak y Kaufman (2014) encontramos la de "Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta" (categoría 7).

⁸ https://elpais.com/elpais/2018/04/05/eps/1522927807_984041.html

⁹ <http://integrabilidadnqn.gob.ar/Paginas/default.aspx>

¹⁰ 8º CONVERSATORIO. GESTIÓN TRANSVERSAL DE LA PARTICIPACIÓN. REDES, FORMACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO. 26 de Junio. *Apertura:* Ester Kaufman (Coordinadora RAGA). *Moderación:* Carlos Gutierrez (Universidad de Cauca, Colombia). *Entrevistado:* Ismael Peña-López (Director General de Participación Ciudadana y Procesos Electorales en la Generalitat de Catalunya, España). *Doctor en Sociedad de la Información y el Conocimiento.* *Entrevistadora:* Ester Kaufman (Coordinadora RAGA). *Clausura:* Ester Kaufman. Acceso: <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/302152700824739/>

Una de ellas se refiere a “Mejorar la gestión de la participación ciudadana”. Implica el progreso de las competencias internas de la administración pública para la implementación de dispositivos participativos y el diseño de estas.

Al caracterizar las políticas públicas vinculadas a la participación ciudadana a un Estado Abierto señalamos que las mismas:

- Son transversales, con algún órgano de supervisión y coordinación, que además se ocupa de la formación y consolidación de metodologías, guías, estándares y protocolos.
- Apuntan a la mejora continua a través del benchmarking y la construcción colectiva de estándares y protocolos para la planificación, selección metodológica, difusión y evaluación.
- Los instrumentos desarrollados abarcan la habilitación de canales, creación de metodologías y de desarrollos tecnológicos concretos, entre otros.
- Incorpora medidas relacionadas a la formación y capacitación para la participación, incluyendo el uso de redes sociales.
- Se destacan grupos temáticos específicos: la promoción de los presupuestos participativos; los convenios multiactorales de monitoreo y evaluación firmados en relación al seguimiento de políticas concretas; la co-creación de servicios públicos y el desarrollo de ventanillas únicas.

En el caso de la participación, su gestión transversal es un desarrollo en ciernes aunque ya existen, sobre todo a nivel subnacional, secretarías o ministerios dedicados a ello. Sin embargo, la creación de un órgano rector específico -del tipo del órgano garante para el acceso a la información- aún no se consolida como tendencia en la Región, lo que sí sucede en países con más desarrollo en la conformación del Estado Abierto (Canadá o España, por ejemplo).

Latinoamérica se encuentra en un proceso de formalización de la participación ciudadana previo a la puesta en vigencia tanto por la vía jurídica como por la vía de la transformación de procedimientos e instancias orgánicas a nivel estatal. Actualmente se han incrementado las instancias y los procesos destinados a incentivar procesos de participación ciudadana en la toma de decisión acerca de asuntos de interés público más allá los mecanismos electorales tradicionales. El incremento se observa tanto en el número de países que han utilizado y/o incorporado a sus marcos normativos como Colombia¹¹ (2015) o Bolivia (2013)¹²

En este contexto convocamos al Dr. Ismael Peña-López, Director General de Participación Ciudadana y Procesos Electorales de la Generalitat de Cataluña, España, dado el reconocimiento de lo avanzado que se encuentra la gestión de la participación en dicha comunidad.

De su Conversatorio, se destacan los siguientes tramos:

La Dirección de Participación Ciudadana de Cataluña, que se rehace en 2018, tiene como uno de sus cometidos organizar un ecosistema de Participación Ciudadana. Debía armarse algo que permanezca, que pudiera ser distribuido y que fuera resiliente. “Lo que hicimos en estos dos años es organizar tanto a nivel horizontal (con los 13 departamentos del Gobierno de la Generalitat) así como a nivel vertical en lo que ahora llamamos la RED DE GOBIERNOS TRANSPARENTES (constituida hace 4 años). La idea es compartir las herramientas que estamos utilizando, las infraestructuras no solamente tecnológicas sino también metodologías, instrumentos, reflexión, espacios de formación, de intercambios informales de información y conocimiento; cómo hacer para organizarlo y distribuirnos el trabajo y, al mismo tiempo, empoderar a los nodos. Lo que acordamos es que los niveles superiores provean lo que escala más: los niveles tecnológicos, grandes espacios de formación que lo hacemos con la Escuela de Administración Pública, sobre todo lo

¹¹ Ver: <http://participacion.mininterior.gov.co/participacion/ley-estatutaria-de-participacion-ciudadana>

¹² Ver: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92662/108063/F-1298103018/BOL92662.pdf>

referido a los fundamentos de la participación, cómo organizar los procesos deliberativos, cómo organizar Consejos Ciudadanos, cómo armar una estrategia de Participación Ciudadana. Son los grandes conceptos a compartir; también el acompañamiento al ciudadano y lo que es el principio de subsidiariedad en la toma de decisiones más concretas con el objetivo que sean acompañadas por diputaciones o por consorcios de niveles inferiores”.

En un principio se consensuaron los dos semestres del año: los procesos deliberativos a tomar y la consulta previa de normativa. También trazaron los itinerarios formativos a realizar para cada uno de los departamentos integrados a la gestión conjunta. “Lo que pretendemos en un futuro próximo es que esto llegue a todo el sector profesional como activista, fuera de la administración. Vamos a crear un Portal que será un centro de encuentro, donde promovamos comunidades de práctica aún dispersas en distintos espacios virtuales o presenciales. Intentaremos establecer redes temáticas, por ejemplo, especialmente para municipios pequeños o medianos, con el fin de discutir temas tecnológico-metodológicos. En paralelo elaboraremos itinerarios formativos aglutinados por niveles de administración pero queremos ir un paso más allá. Además de coordinar el plan de formación de todo el año de todo Cataluña intentaremos capilarizar esa formación. Por ejemplo, en Gerona ya existe un Master en participación y la Universidad Oberta de Catalunya ya tiene un Master en Gestión Electrónica y Gobierno Abierto. Pretendemos que pueda existir una capilarización de esos dos grandes Masters a través de la oferta de pequeños o grandes cursos o incluso materiales de autoformación. Muchos de esos materiales ya están elaborados en nuestra Intranet. La idea es abrirlos y subirlos a ese gran Portal. Habrá también jornadas de intercambio de conocimiento. Y lo que es primordial es que reuniremos en un gran espacio recursos desperdigados (guías, protocolos, plantillas) El Portal se llamará “participacatalunya.cat” que será de intercambio del conocimiento. Además se pondrá a disposición la herramienta del DECIDIM para todos los municipios que no se lo puedan costearla. Queremos que ese ecosistema de Participación Ciudadana, que es aún tácito, se transforme en explícito, mapeando los espacios de participación formales o no formales y que seamos capaces de llegar allí con el conocimiento que haga falta”.

DECIDIM es mucho más que una herramienta tecnológica. Es una experiencia que pretende fomentar la deliberación, el intercambio ciudadano. Es un modelo de democracia deliberativa. Nació hace 4 años en el Ayuntamiento de Barcelona con la idea de no ser solamente un espacio virtual para la participación sino también (y es lo más importante) una herramienta de gestión de Participación Ciudadana. Permite gestionar mapa de actores, diferentes administradores o iniciativas. Se pueden administrar herramientas desde una misma caja. Inmediatamente se ha convertido en un estándar de facto en Cataluña donde es utilizado universalmente. Se ha extendido mucho más. Lo están adoptando unas 200 instituciones de 35 países, en casi 24 idiomas.

Esa plataforma les permite trabajar con la Red de Gobiernos Abiertos, integrada por la Generalitat, las diputaciones, distintas asociaciones y consorcios municipales, a fin de avanzar con los principios de ese enfoque. “Estamos incorporando nuevas funcionalidades, por ejemplo, para la innovación social a partir de metodologías basadas en retos o unificar identidades digitales por detrás con criterios multiusuarios, que facilitarían generar identidades compartidas sin precisar los datos individuales de quiénes las promueven. Queremos ofrecer una especie de Facebook de la participación. La idea es que el ciudadano pueda seleccionar sus temas y grupos más próximos”.

Preguntado sobre la identificación y estrategia para diferentes segmentos de audiencias y canales, contestó que existe un Grupo Motor que organiza la Participación Ciudadana vinculándola con las estrategias de políticas públicas y principios de Gobierno Abierto. Ese Grupo Motor está conformado por distintos actores donde interviene la administración pública central, el sector productivo y la sociedad civil. Ese Grupo define el proyecto en sí, construye el mapa de actores: a quiénes se quiere llegar o quiénes tienen algo que decir.

Por ejemplo, un tema abierto fue el futuro del trabajo. En este caso específico, los sindicatos eran partícipes obligados pero existen muchos más actores. Tal es el caso, por ejemplo, de las abuelas que se dedican al cuidado de los niños cuando sus padres trabajan. Ellas tienen opiniones relevantes respecto a su situación. La idea es identificar a todo el mundo que puede estar vinculado, de algún modo, a un tema emergente y que esos nuevos sectores vayan en aumento integrándose al mapa de actores.

“Hecho ese mapa intentamos discernir cuáles son los mejores canales para cada grupo específico. La idea, también es abrir espacios para lograr definiciones cada vez más detalladas respecto a nuevos actores que deben ser mapeados y montar estrategias para llegar a ellos. Tal el caso de los enfermos crónicos asintomáticos de COVID19, grupo que fue identificado avanzada la pandemia. En esta ampliación permanente de nuevos grupos no estamos descartando a las grandes OSCs sino que estamos agregando colectivos”.

Se le preguntó cómo sistematizan la información y a qué tipo de conocimientos expertos acuden. Los equipos que gestionan la información son equipos plurales e híbridos. En principio se destacan los comunicadores y expertos en información quienes montan la arquitectura de la información. Luego se encuentran los antropólogos, trabajadores sociales, sociólogos y politólogos, entre otros, que determinan el “para qué”. Se termina más tarde trabajando en conjunto. Todos van aprendiendo en procesos muchas veces caóticos y colectivos.

De lo actuado se hacen informes y síntesis que son requeridos por el cuerpo de archivística del gobierno para organizar la información emergente. Ellos organizan los metadatos, sobre todo los documentos virtuales: cómo, cuándo, porqué, qué tipo de documento se trata (inicial, intermedio, de informe final), etc.

3.5.- 10° Conversatorio sobre “ESTADO ABIERTO Y GESTIÓN DEL COVID19: DEL CONOCIMIENTO, INCLUSIÓN Y COVID19” (17 de julio)¹³

La entrevistada, en este caso, fue Mabel Gisela Torres Torres, la Ministra del nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia, quien recién asumía en esas funciones. El entrevistador fue Alejandro Barros, de la Universidad de Chile. De los dichos de la entrevistada surge que se requieren políticas públicas específicas para que las poblaciones segmentadas en sus distintos intereses y características puedan acceder al conocimiento que les es útil particularmente.

Dentro del campo de la investigación existen especificidades generadoras de desigualdad como las generadas por las prácticas de medición de la evaluación entre investigadores que tienen acceso a todos los recursos y entre los que carecen de ellos. Esas diferencias también son regionales. “Por eso, este nuevo Ministerio que dirijo tiene que reforzar las estrategias de regionalización de sus políticas”.

Se aclara que el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación tiene roles diferenciados del Ministerio de Tecnología y Comunicación aunque son complementarios.

El Ministerio de Tecnología y Comunicación se ocupa de la infraestructura tecnológica y del mejoramiento de las redes de información mientras que el nuevo Ministerio se enfoca en la generación del conocimiento a través de la investigación y también de la innovación como gestación de valor agregado, de transferencia tecnológica y de apropiación social del conocimiento.

¹³ 10° CONVERSATORIO. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO, INCLUSIÓN Y COVID19, 17 de julio. *Apertura:* Ester Kaufman (Coordinadora RAGA). *Moderación:* Carlos Gutierrez (Universidad de Cauca, Colombia). *Entrevistada:* Mabel Gisela Torres Torres, Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. *Entrevistador:* Alejandro Barros. (Universidad de Chile). *Clausura:* Alejandro Barros. Acceso: <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/975169832927745/>

En la apropiación social es donde se registra el impacto que la ciencia puede generar en la sociedad civil, y esto supone formas de transferencia pertinente del conocimiento para convertirlo en bienes y servicios. Por otra parte, dicha apropiación supone llevar adelante diálogos multiactorales como otras formas de producción del conocimiento. Para ello tienen que tener disponibles puntos de articulación con las tecnologías ya que muchas plataformas del conocimiento la requieren. La entrevistada manifiesta que lo que se pretende es un acceso al conocimiento más igualitario. Cuanto más abierta y accesible es la información y el conocimiento, más posibilidades tiene la sociedad de desarrollarse.

Uno de los frenos a dicho acceso es el lenguaje. “Los científicos nos hablamos sólo entre nosotros”. El desafío es lograr que ese esfuerzo de este conjunto de investigadores pueda ser capturado por la sociedad. “Tenemos que comenzar a disminuir esas barreras transformando nuestros documentos científicos en recursos más accesibles para la población.

Lograrlo también implica que dichos documentos sean útiles para generar estrategias de país, lo que supone tener garantizada la apropiación social. Una segunda barrera es el idioma. Muchos de los documentos están escritos en inglés y, en ese sentido, el déficit de bilingüismo es constituye otra brecha. Por otra parte hay que pensar al país en sus aspectos plurilingüistas y multiculturales. Se trata de incluir a las comunidades indígenas y a los afro descendientes. Tales nuevos universos pueden constituir oportunidades para innovar desde lo diverso.

“Paralelamente, nos dimos cuenta con la pandemia que muchos bienes producidos por la salud tienen que transformarse en bienes públicos, como es caso de la vacuna o de los tratamientos... Deberían ser bienes públicos porque tratamos de resolver un problema mundial”. La información también debe ser considerada del mismo modo. Preguntada sobre el significado de la “innovación disruptiva”, la Ministra explicó que se trata de aquella que rompe con un modo de hacer y ver las cosas. Un ejemplo es cuando pasamos de la máquina de escribir a la computadora. Una política de innovación disruptiva es generar cambios bruscos que redunden en propuestas de innovación.

Un ejemplo es el siguiente: En relación a las diferencias vinculadas a la territorialización y regionalización de la ciencia, el Ministerio lanzó una consulta pública sobre la apropiación del conocimiento en su especificidad. “lo más innovador que hemos hecho es poner a dialogar a actores que tienen perspectivas y lenguajes diferentes. Por ejemplo, logramos que jóvenes y adolescentes participen en diálogos con expertos. Esto no es común...Hemos puesto a dialogar a distintos expertos en distintos espacios, incluyendo a los expertos regionales y a las personas no formadas en universidades”. En esa línea, la política del Ministerio en su área de apropiación social permitió integrar a líderes regionales con los de las comunidades junto a los investigadores y académicos a fin de poner su conocimiento en común y debatir. Esto permite una interacción y diálogo horizontal donde el Ministerio puede replantearse las distintas formas de llegar a la sociedad. Paralelamente se generan otras perspectivas institucionales y lógicas y que pueden reorganizar la institución.

Luego opina sobre los altos costos de la co creación con la ciudadanía. Dice que la co-creación es costosa no solo en lo económico sino en su canalización y sus instancias de negociación de las ideas. Esto último constituye el costo más alto ya que los seres humanos no quieren negociar y es difícil despojarnos de nuestros intereses particulares para acordar una idea como bien colectivo. “Los científicos somos individualistas, lo que empezó a cambiar hace muy pocos años. Investigamos, publicamos y ya está”.

La co-creación para consolidar una idea para todos es un desafío. También lo es internamente para un Ministerio que tiene muchos procesos rígidos que debe modificar.

3.6.- 11º Conversatorio sobre “ESTADO ABIERTO Y GESTIÓN DEL COVID19: CIENCIA ABIERTA Y DATOS ABIERTOS: RETOS Y OPORTUNIDADES EN TIEMPOS DE COVID-19” (14 de agosto)¹⁴

Este conversatorio fue organizado por RAGA – CEDES, quien propuso a Dominique Babini como expositora en representación de CLACSO, por RAGA – MÉXICO a través de la presencia de Rafael Valenzuela y de su Coordinador: Edgar Ruvalcaba, y por RAGA COLOMBIA, con Alejandro Uribe Tirado. En esta ponencia introduciremos lo aportado por Babini y Valenzuela. Dejaremos para un trabajo más extenso lo manifestado por los otros expositores.

Dominique Babini:

La Doctora Dominique Babini, asesora en Ciencia Abierta en CLACSO, inicia el Conversatorio exponiendo sobre las políticas de Ciencia Abierta más importantes y eficaces en Iberoamérica. Babini menciona que la Ciencia Abierta conforma una especie de plataforma basada en el trabajo colaborativo. En ella se comparten datos, publicaciones, opiniones que luego se formalizan en artículos científicos disponibles en internet con acceso completo. Eventos como el COVID19 incentivaron estas prácticas ante la urgencia del estudio del virus y sus mutaciones.

A través de dichas mecánicas se analizan colaborativamente los procesos llevados adelante por científicos, por gobiernos y por la propia comunidad. Se ponen a disposición común los datos y recursos que aportan conocimiento sobre cómo manejar la pandemia y qué decisiones tomar. Lo relevante es el compartir de las bases de datos científicos con el fin de entender el virus y encontrar la cura. El estudio de temas sociales, y ambientales conlleva a ciertos tipos de interacciones: una tiene que ver con la interacción de investigadores e investigadoras para que trabajen en formatos abiertos acelerando los procesos de investigación. Otra, de los investigadores con el gobierno, instituciones internacionales e incluso organizaciones sociales, y la tercera se concreta más directamente con la ciudadanía en lo que se reconoce como “ciencia ciudadana”. Tal es el caso, por ejemplo, en temas ecológicos, donde existen miles de voluntarios que comparten información desde su celular cuando captan imágenes o información sobre la naturaleza.

Existen claras políticas iberoamericanas sobre tendencias sobre Ciencia Abierta que se destacan en un informe realizado por CLACSO y la Fundación Carolina de España. Una de ellas es la existencia de leyes acompañadas por políticas que exigen o recomiendan que toda investigación financiada con fondos públicos debe disponibilizar sus resultados en Internet con acceso libre. Eso ha dado como resultado que es en dicha Región donde más se ha avanzado en difundir las políticas, con sistemas de datos abiertos y con nuevas formas de trabajar en conjunto colaborativamente. Eso implica, por ejemplo, que las revistas científicas de la Región se difundan en acceso abierto; también que existan más de 500 repositorios digitales en universidades en centros de investigación, que publican su propia producción. Pueden ser tesis de grado y pos grado, artículos científicos que publican sus investigadores, libros y capítulos de libros, ponencias presentadas en congresos, informes de investigación, etc. Estos repositorios quedan disponibles para que los utilice cualquier actor.

Otra política científica en América Latina es la creación de Sistemas Nacionales de Datos Científicos. Diez países ya han adherido a un sistema regional que se llama “La Referencia”, iniciativa sostenida por los gobiernos de la Región. Estos sistemas se gestionan desde las agencias de políticas científicas de cada país.

¹⁴ DECIMO PRIMER CONVERSATORIO RAGA SOBRE ESTADO ABIERTO Y GESTIÓN DEL COVID: : CIENCIA ABIERTA Y DATOS ABIERTOS: RETOS Y OPORTUNIDADES EN TIEMPOS DE COVID-19” . Viernes 14 de agosto. Moderación: Carlos Gutierrez, Universidad del Cauca, Colombia. Apertura: Ester Kaufman Coordinadora de RAGA – CEDES. Expositores: Dominique Babini: Asesora Ciencia Abierta en CLACSO Rafael Enrique Valenzuela Mendoza: Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Sonora. México. Alejandro Uribe Tirado: Universidad de Antioquía, Colombia. Cierre: Edgar Ruvalcaba: Coordinador RAGA MÉXICO Acceso: <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/341484533686510/>

Se avanza en dar acceso abierto a los mismos datos que se utilizan en investigación científica, a sus bases de datos y a los software para procesar los mismos. Estamos viendo Sistemas de Datos Abiertos genómicos, biológicos, ecológicos, datos del mar, climatológicos. Las políticas de estas agencias permiten no solo compartir datos sino también el instrumental, muchas veces excesivamente oneroso para ser adquirido por una sola institución.

“Nuestra conclusión desde CLACSO, luego de haber hecho el informe, es que la experiencia en Iberoamérica es muy observada a nivel internacional, porque es una Región donde las investigaciones son principalmente financiadas por fondos públicos. Las políticas de Ciencia Abierta están gestionadas por el ámbito académico y los gobiernos. No hay una intervención comercial como en los países del Norte como se da con la venta de las publicaciones científicas”.

Rafael Valenzuela:

Por su parte Rafael Valenzuela relacionó Ciencia Abierta con el rol del Gobierno Abierto. “Esta relación no es fácil de dilucidar”, confesó el expositor. Sin embargo, es posible pensar en algunas líneas para detonar el debate.

La Ciencia está transformándose en los tiempos del Gobierno Abierto. Con mayor razón estos cambios se producen en escenarios de pandemia. Hablar de Gobierno Abierto en tiempos del COVID19 implica preguntarnos sobre cuáles son las capacidades que hemos desarrollado en los gobiernos, en la ciudadanía y en la relación gobierno-ciudadanos para enfrentar esta crisis y sus emergencias.

Están surgiendo nuevos modos de gestionar las emergencias y las crisis. Bajo un contexto de Gobierno Abierto hablar de la Ciencia ya era una tendencia antes de la pandemia porque el modo de concebir la Ciencia explicada por Babini está en el origen del concepto de Gobierno Abierto. El Gobierno Abierto es una amalgama de movimientos ciudadanos que buscan abrir a los ciudadanos lo que acontece al interior de los gobiernos pero también, pretenden acceder al conocimiento. El aprendizaje de la ciencia parte de la premisa que sus conclusiones deben estar divulgadas dentro de la sociedad para que los ciudadanos puedan tomar mejores decisiones en su vida. Uno de estos movimientos es el tecnológico de libre acceso a documentos, artículos, a investigaciones que, en tiempos previos al Gobierno Abierto, eran inaccesibles. Hoy día las universidades están revirtiendo esta situación permitiendo el acceso al conocimiento que, por su naturaleza, es de carácter técnico y de difícil entendimiento. El gran reto que tiene la Ciencia, en tiempos de Gobierno Abierto, es transformar el lenguaje científico que expresa ese conocimiento en un lenguaje más ciudadano. Esto es lo que se está requiriendo en esta época de pandemia. Los académicos deben salir del lenguaje tradicional del aula para ingresar a espacios de interacción con la ciudadanía como los que tenemos a consecuencia del COVID19. No se trata solo del acceso de los ciudadanos al conocimiento sino también que sea sometido a la crítica tanto de expertos como de ciudadanos interesados que están especializándose cada vez por más por fuera de los espacios universitarios.

Detrás de todo esto está una nueva forma de ejercer el poder y de gobernar.

Detrás de Gobierno Abierto y en relación a Ciencia Abierta podemos encontrar una nueva estructura de pensamiento: cómo relacionarnos frente al otro, cómo relacionarnos frente a quien tiene el poder. La ciudadanía ya puede organizarse no sólo para protestar o votar sino también se organiza “para hablar con la verdad al poder”. Esto significa construir conocimiento en torno de temas, temas antes reservados solo a pocos.

Esto movimientos rastreados desde sus orígenes buscan la distribución del poder, la vigilancia sobre el mismo pero también que la ciudadanía, desde el conocimiento, pueda generar recomendaciones.

El poder no solo está en el gobierno. Está en los científicos y gente “prominente” como puede verse en la relación entre el médico y sus pacientes, entre el profesor universitario y sus alumnos, o entre el gerente de una empresa y sus empleados. “Esta nueva forma de relacionarnos y de redistribuir el poder está en la capacidad que tenemos todos de apropiarnos del conocimiento y de ponerlo a la crítica o a la discusión”.

Por tanto, la relación entre Ciencia, Ciencia Abierta y Gobierno Abierto está en los orígenes de los movimientos que buscan redistribuir el poder, socializar las decisiones públicas y facilitar que la vigilancia de los ciudadanos sea conforme a un conocimiento disponible. Esto supone que en la conjunción Ciencia, Gobierno y Ciudadanía puedan surgir recomendaciones co-creadas multiactoralmente, de modo de generar un impacto real en la vida cotidiana de los ciudadanos, en el comportamiento científico y en el actuar de los gobiernos. En este escenario de pandemia, los procesos en cuestión se han acelerado pero también han quedado al desnudo otros que estaban fuera del debate extendido como la desigualdad o las brechas de acceso a la tecnología. Por último, la pandemia nos permite aprender a gestionar lo público en contextos de emergencia. Sobre esto hay prácticas y acciones que van perfilando estos nuevos modos.

En tiempos de COVID19 el enfoque de Gobierno Abierto es necesario para que podamos mantener lo que hemos logrado y también poner en foco la relación entre quienes tienen el poder y quienes interactúan con él. Esto nos impulsa a que la relación con el conocimiento deba ser cada vez más estrecha, más cercana; lo que facilitaría nuevas formas de interactuar, nuevas maneras de entender lo complejo, esto es: el ejercicio del poder bajo un esquema más distribuido y bajo un esquema donde el conocimiento esté a disposición de todos.

4. CONCLUSIONES

Hemos mencionado algunos de los temas innovadores planteados frente al COVID19 desde la perspectiva de Estado Abierto. Muchos han quedado de lado como los de género, auditorías, gobiernos locales, democracia y pandemia o participación ciudadana en organismos específicos. Están a la espera que podamos recuperarlos para realizar un trabajo más extenso que esta ponencia. Esperamos podamos publicar todos estos debates y los venideros. Por ahora concluimos sobre algunos puntos específicos, a saber:

Conceptos y experiencias

La pandemia ha reconfigurado distintas temáticas vinculadas al Estado Abierto. En el 1º Conversatorio el Dr. Oszlak pudo hacer un ejercicio abarcador a través de los últimos acontecimientos medidos desde las categorías de análisis creadas a consecuencia de la investigación publicada en Oszlak y Kaufman (2014). Fue muy interesante el ejercicio de aplicar esas categorías a escenarios pre y pos pandemia para distinguir las diferencias. El uso de las siete categorías en cuestión podría ayudarnos a organizar los enfoques.

Dada la fecha de publicación del libro donde esas categorías están expuestas, es necesario hacer un nuevo esfuerzo para completar las mismas con los nuevos temas que acompañan la Era Exponencial. Esa es una tarea aún pendiente que nos podría ser de mucha utilidad para analizar la emergencia de nuevas tecnologías que empiezan a connotar las formas de gestión de lo público, no solo la gestión de la pandemia.

Democracia vs manipulación de datos personales

Se puso en evidencia un debate sobre los derechos individuales mermados por las restricciones impuestas para preservar la salud general. En nuestras democracias lo colectivo carece de la relevancia concedida en países como China o Corea del Sur, dado que la preservación de los derechos de privacidad está relacionada con la preponderancia de lo individual sobre lo colectivo. Sin embargo, la utilización en Occidente de tecnologías de la 4º Revolución Industrial -justificadas para la gestión de la pandemia- ha instalado las bases para impulsar tendencias peligrosas respecto a dichos derechos.

Ese es un debate sostenido desde extremos opuestos entre Unión Europea y China. Para preservarnos del totalitarismo digital debemos arbitrar controles ciudadanos sobre el manejo de datos personales, así como formas descentralizadas de gestión. Ese fue uno de los ejes importantes de los conversatorios.

La manipulación de datos personales con objetivos netamente políticos es un riesgo que corremos cuando nuestros datos están disponibles para combatir la pandemia. Superada esta, emerge la duda de si los gobiernos resignarán la gestión inconsulta de los mismos. Hemos visto que cuanto más centralizada está dicha gestión, mayor es el peligro. Por lo tanto, lo que tenemos que resolver es qué tipo de estrategias políticas tecnológicas sería necesario adoptar para preservarlas. Ya hemos visto el ejemplo de descentralización en la gestión de Estonia, con control ciudadano. Ese modelo se encuentra en las antípodas de cualquier control centralizado.

Portales de datos vs información contextual:

En varios conversatorios surgió la necesidad de producir información útil para segmentos específicos de población, en contraposición a los portales centralizados. Se ha reconocido que los portales centralizados de datos construidos sin criterios de utilidad y de usabilidad sólo responden a una necesidad de “hacer lo políticamente correcto”. Tal tendencia no se vincula con la perspectiva ciudadano céntrica del Estado Abierto. Por eso es atinada la solución de Estonia de dar la información conforme al contexto específico del solicitante o beneficiario. Por allí avanza lo que se conoce como “Transparencia Focalizada”, transparencia reconocida como de 2º generación o los “Eventos de Vida”.

Ciudadanos abstractos vs. segmentos diferenciados de población

Este es un dilema que permite identificar desarrollos de primera o segunda generación en Estado Abierto. En los de segunda generación, la centralidad diferenciada en segmentos de ciudadanos concretos es lo que permite diseñar políticas concretas de apropiación social del conocimiento o estrategias de participación ciudadana con mapeo de actores para la gestión diversificada de su participación de acuerdo a sus intereses singulares. También hemos visto que la misma lógica se aplica a la “información conforme al contexto específico del solicitante” comentado respecto a Estonia, modo de presentación conocido hace tiempo como “Eventos de Vida”, ya mencionados.

En la Gestión transversal de la Participación Ciudadana del Gobierno de Cataluña, los procedimientos de segmentación son centrales. El órgano de gestión de la Participación Ciudadana opera sobre un mapeo de actores con base en identidades digitales (agrupación por intereses concretos por fuera de los datos personales) con pretensión de ser cada vez más creciente y diferenciada. Para ello han creado la Plataforma DECIDIM que permite gestionar dicho mapeo, la disposición centralizada de cajas de herramientas, cursos de formación dirigidos u auto administrados, metodologías, documentos y una serie de recursos puestos en común que permiten la conexión horizontal y vertical. Esta Plataforma está entrelazada con otras redes como la Red de Gobiernos Abiertos donde participan autoridades políticas y asociaciones para llevar a la práctica los principios de ese enfoque.

Ese tipo de desarrollos, al igual que la Red de Servidores Públicos de Colombia (que mencionaremos a continuación), sigue el modelo de Facebook para que fácilmente se puedan hacer conexiones, organizar espacios, identificar intereses temáticos y documentos útiles.

Estados Abiertos en Red y formación entre pares

La pandemia ha puesto en foco la importancia de las políticas de reforzamiento de las capacidades estatales y de sus instituciones (tema secundario en marcos internacionales de Estado Abierto o Gobierno Abierto). Trajo consigo la necesidad de que existan fuertes políticas de Estado transversales para alcanzar un esfuerzo con impacto sistémico en el combate de este virus y de la post crisis.

Esto es nuevo y ya marca tendencia en la crisis, de un modo formal o informal. Hasta ahora el Estado Abierto era concebido como un enfoque alimentado por una serie de principios y con implementaciones pequeñas, sin demasiado impacto. Esa concepción era y es producto de las pautas metodológicas impartidas de la Open Government Partnership – OGP donde las acciones internas dentro de los gobiernos, sin participación ciudadana, no son concebidas como materia de Gobierno Abierto. Por suerte esa no es la postura del CLAD o de la OCDE, pero OGP sigue teniendo primacía como contexto marco.

Si nos introducimos en el Estado, existen algunas formas de interrelación que están resultando efectivas para la gestión de esta crisis y que responden a la necesidad de fortalecerlo no desde los modos tradicionales sino con formatos capaces de responder a situaciones complejas que no han sido previstas o que las instituciones no han sido preparadas para afrontar. Un primer atisbo de esa tendencia la encontramos en el “Estado Abierto en Red” de Uruguay, concepto que ha sido incluido en su normativa como un estadio relevante para avanzar en lo que hace al Estado Abierto. Existen muchas experiencias anteriores pero que no han sido sistematizadas bajo esta concepción. Tal es el caso de una experiencia en la Argentina dada como respuesta a la crisis económica de 2001, situación extraordinariamente compleja (Kaufman, 2005). En esa época, dentro del estado, se crearon equipos transversales denominados “Foros”; también “Comunidades de Práctica”. La experiencia relatada en el 3º Conversatorio sobre los equipos transversales en Colombia apunta a esa línea. Tal como se advirtió, equipos semejantes fueron creados para la gestión de los Acuerdos de Paz. Luego se desarmaron y ahora se reflotan para la gestión de la pandemia. Una de sus características muy interesante es cómo sus integrantes comparten experiencias y producciones, lo que facilita el aprendizaje entre pares sobre temas relevantes en tiempo actual. En tal sentido, la conexión con ESAP o los cursos brindados por la Red de Servidores Públicos cumplen esa función, donde los integrantes de los equipos pueden ser también docentes. Son aprendizajes que se dan sin reconocer jerarquías salvo las que otorga el reconocimiento colectivo del saber.

Otro tanto sucede con la gestión de la participación en Cataluña donde ese aprendizaje entre pares es compartido desde las redes mencionadas en el conversatorio, con la colaboración de desarrollos mayores como las Maestrías indicadas de donde surgirían contenidos de enseñanza institucional o aprendizaje autoconvocado. DECIDIM parecería ser un espacio ideal para el conocimiento horizontal.

Preponderancia de la colaboración científica con el nivel del Ejecutivo

El sometimiento global y de cada país a cambios permanentes sobre terrenos desconocidos impuso la necesidad de recurrir al conocimiento científico para decidir las políticas de combate del COVID19. En todos los casos se convirtieron en instancias de colaboración propias del Estado Abierto concebido como gobernanza multisectorial. Lo que es inédito es cómo esa colaboración se ha trasladado a los científicos, en desmedro de actuaciones de influencia más equilibrada de otros sectores de la sociedad y la economía. La relevancia ganada por el sector académico lo ha catapultado por fuera de los roles habituales para asistir a la población en la emergencia. Se constituyó como un actor estructurante, especialmente por el desempeño de infectólogos, epidemiólogos, profesionales de la estadística, datos abiertos, Inteligencia Artificial, entre otros. Emerge con mucha notoriedad un mundo académico que estuvo en segundo plano. Esta es una ocasión para repensar el rol de los académicos y de las universidades en relación a dichos nuevos escenarios. La Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) es un espacio idóneo para repensar el desempeño de sus integrantes y de sus vínculos multiactorales.

Sabidurías colectivas

La Ciencia Abierta fue varias veces tratada desde la preocupación de cómo integrar lenguajes e innovaciones provenientes o no de la academia. Algunas universidades se han desplazado de sus lugares tradicionales para avanzar en actividades de extensión, actividades encuadradas en marcos de gobernanza. En estos movimientos de encuentros el lenguaje de entendimiento y de innovación es fundamental.

La ciencia debe formar parte del saber no académico y producir encuentros con esos otros saberes y lenguajes producto de la diversidad multicultural y multilingual.

Hemos detectado una verdadera preocupación por escuchar lo que otros tienen que decir en pro de consolidar sabidurías colectivas. El mundo que dejamos atrás nos estorba como referencia muchas veces inútil. A la manera de Mc Luhan (Mc Luhan y Powers, 1995), se necesita no mirar por el espejo retrovisor porque nos disminuye nuestra capacidad de observar estos nuevos escenarios. Es necesario afrontar las nuevas realidades a través de testimonios colectivos, a la manera en que los griegos construían su verdad, según Foucault (1996) en la *Verdad y las Formas Jurídicas*, refiriéndose a Edipo y su camino colectivo para alcanzar el conocimiento de su propia historia. Tenemos que procesar de una manera inusual los nuevos contextos y sus requerimientos acuciantes lo que requiere la sabiduría de multitudes. Las herramientas de la Era Exponencial son ideales para lograr estos cometidos a velocidades nunca vistas.

Poder distribuido, Gobierno Abierto y Ciencia Abierta

Los conversatorios 10 y 11 han abarcado temas comunes: Ciencia Abierta, transferencia del conocimiento y apropiación social. Sin embargo, el último Conversatorio recaló más hondo en el enfoque de Gobierno Abierto y en algunas temáticas que pueden ser relevantes al mismo, como la aparición de nuevas formas de gestionar las emergencias y la crisis en escenarios colaborativos de científicos, ciudadanos y gobiernos, donde el conocimiento debería fluir en tanto ha sido apropiado.

Lo que se resalta es algo muy relevante para el modo en que concebimos “Gobierno o Estado Abierto”. Como fue dicho expresamente: “Detrás del Gobierno Abierto y en relación a Ciencia Abierta, podemos encontrar una nueva estructura de pensamiento: cómo relacionarnos frente al otro, cómo relacionarnos frente a quien tiene el poder”. El poder no se concentra solo en los gobiernos sino también en los que tienen lugares de privilegio dentro de la sociedad: los científicos, la “gente prominente”, los profesores en sus aulas, etc.

Lo que sucede con este traslado del enfoque de Gobierno Abierto desde el espacio de decisión entre ciudadanos y gobernantes hacia núcleos de poder más sociales, es que el concepto adquiere una amplitud muy grande. En esa amplitud se plantean los intentos de redistribución del poder y de vigilancia ciudadana conforme a un conocimiento que debe estar disponible para todos, en sus propios lenguajes de comprensión. Lo que también se advierte es cómo la apertura está calando en escenarios cada vez más extendidos. Estamos presenciando fenómenos mucho más generales que lo que solíamos prever cuando nuestras estrategias se centraban en los planes de acción o en la exigencia de acciones transparentes por parte de los gobiernos.

Nuevas competencias del sector público

Tal como se señaló, uno de los aspectos más notables es la colaboración de expertos en salud lo que plantea nuevas necesidades respecto a las competencias de los funcionarios. Deben tener la capacidad de interactuar con esos científicos provenientes del ámbito de salud al igual que con los que manejan BigData, IA, estadísticas, etc. No pueden delegar el rol de comunicadores a estos académicos o investigadores de la medicina generalmente acuciados por la incerteza. La población necesita discursos más claros y no enredarse en las pruebas y errores de la ciencia.

Por otra parte, en la gestión de la pandemia emergen una serie de nuevos saberes prácticos, las más de las veces tácitos, que requieren ser gestionados y formalizados para transferir horizontalmente el nuevo conocimiento y alejarnos del “espejo retrovisor” (Mc Luhan y Powers, 1995). Se trata, en este caso, del fortalecimiento de los saberes no sólo tecnológicos y que deben ser integrados a instancias de formación impartida entre pares, entre “practitioners”.

Transparencia en el mundo del ensayo y del error

Otro tema relevante que se puso en evidencia, es el permanente estado “beta” de las iniciativas en el contexto de pandemia, en situaciones permanentes de ensayo y error en contextos de aprendizajes continuos. En ese marco es muy difícil sostener políticas de transparencia porque pone muy en evidencia los yerros políticos. Tal dificultad surge de la poca tolerancia a la innovación a través de caminos no probados en medio de requerimientos de éxito permanente. Deberíamos incorporar la incertidumbre en nuestros enfoques de Estado Abierto, porque es esa incertidumbre la que nos va a ayudar a crecer y a mejor adaptarnos a los nuevos escenarios que transitamos y se avecinan.

Mientras tanto, en esta actualidad caótica muchos “hacen su agosto”. La corrupción encuentra en ella oportunidades que no podemos permitir. En ese sentido, la rendición de cuentas debe ser requerida instaurando nuevas metodologías que introduzcan dicha incertidumbre como variable a considerar. Hubo un conversatorio que se refirió precisamente a ese tema, el 7º, organizado entre RAGA y RIEPP (Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas). Se refirió, precisamente, a la evaluación y control de políticas públicas del COVID19¹⁵.

Falta de sincronía entre poderes y niveles

Tal falta se debe al reforzamiento de los ejecutivos en algunos casos, nacionales, y en otros, subnacionales y locales en confrontación con los poderes centrales. El Poder Judicial y el Legislativo han quedado muy atrás en las iniciativas, en algunos casos aún debatiéndose sobre la pertinencia del teletrabajo. Desajustes semejantes atentan contra la calidad de la democracia y son escenarios que estamos presenciando muy a nuestro pesar. Las contradicciones inter poderes y niveles respecto a cómo enfocar la pandemia están a la orden del día lo que genera un desarme de las estructuras de control que ponen en peligro el sistema democrático. Esta crisis está poniendo en evidencia lo que no funciona desde hace tiempo y las escalas óptimas y no óptimas para gestionar distintos problemas. Lamentablemente, estas circunstancias generan un aumento no deseable de la desconfianza ciudadana y deterioros en las esperanzas sobre la democracia.

Bibliografía

- Conversatorios RAGA (1º A 11º) : En <http://www.redacademicagobabierto.org/category/eventos/>
- Foucault, M. (1996) *La verdad y las formas jurídicas*. Ed. Gedisa. En https://arditiesp.files.wordpress.com/2012/10/foucault_verdad_formas_juridicas.pdf
- Kaufman, E. (2018). 2018. "Gobierno Abierto: La importancia de crear capacidades para la apertura". Revista *Democracia Digital e Governo Eletrônico* (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil,18/10/2018) En <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriooegov/issue/current>. Acceso al artículo en <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriooegov/article/view/292>
- Kaufman, E. (2005). "Comunidades de práctica y back office incremental: el gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: La experiencia del Foro Informático argentino". Panel "Comunidades de Práctica (CoPs), redes y foros para el desarrollo del gobierno electrónico y la sociedad de la información". Ponencia para el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (2005 Oct. 18-21: Santiago). - CLAD. <http://florille.files.wordpress.com/2010/02/kaufman2005.pdf>
- Mc Luhan, M. y Powers, B.R. (1995) *La Aldea Global: Transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI*. Ed. Gedisa. 3º Edición https://monoskop.org/images/2/2c/McLuhan_Marshall_Powells_BR_La_aldea_global.pdf
- Oszlak, O y Kaufman, E. (2014) *Teoría y práctica del GA: lecciones de la experiencia internacional*. OEA, Red Gealc y IDRC. Disponible en: <http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2017/04/kaufman-oszlak.pdf>

¹⁵ Para los que quieran acceder a él, ir a [Acceso al Video](#)

Reseñas biográficas

Ester Kaufman. Abogada UBA. Magister en Ciencias Sociales FLACSO Argentina. Coordinadora Académica de la Diplomatura “Estado Abierto. Gestión en la Era Exponencial (CEDES-Universidad Nacional de San Martín). Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). Responsable de los Conversatorios RAGA 2020 sobre “Estado Abierto y Gestión del COVID19”. Ex Directora del Programa de Estudios de Gobierno Abierto. IDES. Coordinadora temática área Gobierno Abierto en el *XXII Congreso Internacional del CLAD*. Madrid. España (14-18/11/2017). Autora, entre varios libros, de *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Coautor Dr. Oscar Oszlak. OEA-IDRC-RED GEALC. 2014. <http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2017/04/kaufman-oszlak.pdf>. Distinguida en noviembre de 2017 como una de las principales autoras de los últimos 17 años, en temas de Administración Pública en (AAEAP-CIAP). Más información en http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=358

Carlos Alberto Gutiérrez Salazar. Economista, Magíster en Administración Pública y Política Pública (Tecnológico de Monterrey, México) 2014, y candidato a Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo (Universidad de Guadalajara, México) 2020. Profesor Tiempo Completo de la ESAP, catedrático del programa de Economía de la Universidad del Cauca. Es miembro del Grupo de Investigación Desarrollo y Políticas Públicas (POLINOMÍA) de la misma universidad, en el cual posee 6 años de experiencia como investigador certificado. A nivel internacional es coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA Colombia) organismo multilateral, además de ser ponente de congresos internacionales en países como: Argentina (2010) México (2012 al 2019) España (2017) y Publicaciones en Revista Internacional de Casos, Tecnológico de Monterrey, y Revista Perspectivas, Unicomfacauca. Su tesis doctoral trata sobre la transparencia, la participación ciudadana y la co-creación como elementos claves del desarrollo y la democracia en Colombia y México, elementos de gran relevancia para el desarrollo del proyecto de innovación pública.

Anexos

Cuadro 1: Conversatorios RAGA: fechas, temas, formas de acceso, impacto e invitados principales

Informe estadístico y otros datos de los conversatorios RAGA				
Red Académica de Gobierno Abierto				
Mayo-Agosto 2020				
Fecha	Conversatorio	Link al video	Alcance*	Invitados especiales
08/05/2020	1º Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID19 1. Reflexiones teóricas 2. Políticas desarrolladas en el lugar de origen 3. Gestión de crisis, experiencias, actores y críticas 4. Interacción con audiencias RAGA	Acceso al Video	5.4K	Oscar Oszlak, Francisco Velazquez, J. Ignacio Criado Grande, Alejandro Barros
15/05/2020	2º Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID19: Nivel Subnacional-Local RAGA, RAGA MX	Acceso al Video	4.2K	M. Soledad Gattoni, Daniel Cravacuore, Edgar Ruvalcaba - Gómez

22/05/2020	3º Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID19: Estado en red en Colombia. RAGA. FUNCIÓN PÚBLICA COLOMBIA	Acceso al Video	2.1K	Fernando A. Grillo; Fernando A. Segura Restrepo
29/05/2020	4º Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID19: Gestión de Datos y Control Ciudadano	Acceso al Video	1.4K	Gustavo Giorgetti, Alejandro Barros
05/06/2020	5º Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID19: Estado Abierto, Género y Covid-19. Ejes temáticos: teletrabajo, cuidados y violencia. RAGA. UNCUYO	Acceso al Video	1K	Elizabeth Oviedo, Emma Roxana Silva Chicaiza; M. Fernanda Bernabé
12/06/2020	6º Conversatorio Estado Abierto y Gestión COVID19: Nuevos Desafíos de la Participación Ciudadana en experiencias de Gestión en Honduras y Costa Rica. RAGA. UNCUYO	Acceso al Video	1.3K	Luis G. Socatelli Porras, Omar H. Zuñiga, J. Marcelo Calabria
19/06/2020	7º conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID19: Evaluación y Control de Políticas Públicas del COVID19 desde el enfoque del Estado Abierto. RAGA, RIEPP	Acceso al Video	3.1K	Aníbal Kohlhuber, Jennifer Arroyo Chacón, Antonio Igea Sesma, Nuria García Wolff
26/06/2020	8º conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID19: Gestión transversal de la participación. Redes, formación y gestión del conocimiento. RAGA, DIREC. PARTICIPACIÓN CATALUÑA, ESPAÑA	Acceso al Video	3K	Ismael Peña-López
03/07/2020	9º conversatorio Estado Abierto y Gestión del COVID19: Democracia y Gobierno Abierto; antes, durante y después del COVID19 en México. RAGA MX	Acceso al Video	7.6K	Ricardo Uvalle Berrones, Víctor S. Peña, Edgar Ruvalcaba.
17/07/2020	10º conversatorio Estado Abierto y Gestión COVID19: Sociedad del conocimiento, inclusión y COVID19. RAGA, Mº CIENCIAS, TECN. E INNOVACIÓN COLOMBIA	Acceso al Video	4.3K	Mabel Gisela Torres Torres, Alejandro Barros

14/08/2020	11° conversatorio Estado Abierto y Gestión del COVID19: Ciencia Abierta y Datos Abiertos; retos y oportunidades en tiempos de COVID-19. RAGA, RAGA MX, RAGA CO, CLACSO	Acceso al Video	3.4K	Dominique Babini, Rafael Enrique Valenzuela Mendoza, Alejandro Uribe Tirado
*Se refiere al alcance estimado, cifras miles de reproducciones				
Fuente: elaboración propia con base en informe estadístico de la página de Facebook.				

Tabla 2. Líderes internos y externos de Equipos Transversales de Colombia

Equipo Transversal	Entidad líder de Rama Ejecutiva	Líder Función Pública
Defensa Jurídica	Agencia Nac. de Defensa Jurídica del Estado	Dirección Jurídica
Tecnologías	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC	OTIC
Contratación	Colombia Compra Eficiente	Secretaría General
Comunicaciones	Presidencia de la República	OAC
Planeación	Departamento Nacional de Planeación	DGDI
Secretarios Generales	Función Pública	Secretaría General
Control Interno	Secr. de Transparencia y Función Pública	DGDI
Jurídicos	Secr. Jurídica, Presidencia de la República	Dirección Jurídica
Servicio al Ciudadano	Programa Nac de Servicio al Ciudadano	DPTSC
Gestión Documental	Archivo General de la Nación	Secretaría General
Talento Humano	Función Pública	Direc. de Empleo Público
Gestión Internacional	Agencia Presidencial de Coop. Internacional	Grupo Gestión Internac
Subdirectores y Viceministros	Función Pública	Subdirección

Fuente: elaboración propia con base en Resolución 00500 de 2018. Cuadro suministrado por Fernando Segura Restrepo.

Desafíos y oportunidades del gobierno abierto frente a la crisis del COVID-19: ¿cómo garantizar una respuesta multisectorial?

Soledad Gattoni

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar en torno a los desafíos y oportunidades que tiene el paradigma del gobierno abierto en un contexto crítico y disruptivo como el de la crisis del COVID-19. Frente a las primeras noticias del brote de COVID-19 y el establecimiento de medidas de distanciamiento social y cuarentena obligatoria a nivel global, una de las primeras preguntas que apareció en el debate público dentro de los representantes de la comunidad de gobierno abierto fue: ¿Cómo mantener los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas y colaboración “a pesar” de la crisis?. Este trabajo, evalúa las limitaciones de este interrogante y explora cuáles son las posibilidades de avanzar en la dirección de encontrar respuestas alternativas a la crisis del corona virus “a través” de la gobernanza abierta.

A partir de una revisión de experiencias precedentes, tales como la gestión de la crisis del ébola en África y una aproximación cualitativa, basada en el análisis de blogs y artículos de opinión escritos por miembros de la comunidad de gobierno abierto (donantes, consultores, representantes de la sociedad civil, y miembros del gobierno) en medios electrónicos --así como el análisis de los webinarios y reuniones virtuales lideradas por la Alianza por el Gobierno Abierto para debatir la temática-- este trabajo analiza el rol potencial de las alianzas multisectoriales y los organismos multiactor, para dar respuesta a la crisis del COVID 19 a nivel global.

Los resultados preliminares dan cuenta del rol jugado por actores de la sociedad civil en la promoción y aplicación de medidas de distanciamiento social; la importancia de gestionar los balances y desbalances en los foros multiactor; y los desafíos que se presentan a nivel de la coordinación intragubernamental y multilateral.

2. Nuevos Desafíos desde la Perspectiva de la Gobernanza Abierta

Nos encontramos ante un contexto de incertidumbre disruptivo, que ha llevado a los estados nacionales, subnacionales y locales, pero también a los actores de la sociedad civil, y donantes internacionales a una situación de emergencia. A diferencia de otros ámbitos y otras áreas de políticas públicas, en dónde sí hay un accionar o una adecuación de las reglas del juego previstas para determinados momentos de emergencia o situación de catástrofe, el paradigma de la gobernanza abierta no contemplaba en sus inicios este tipo de situaciones.

En el campo de las políticas anti-corrupción, por ejemplo, sí hay una expertise desarrollada en brindar respuesta rápida en determinadas situaciones críticas, ya sean estos grandes escándalos que afectan a coaliciones de gobierno, contextos de alternancia, apoyo a activistas que promueven reformas anticorrupción en contextos críticos, etc.¹ Hay una cierta expertise transitada en maniobrar situaciones o contextos de emergencia, así como hay fondos específicos de donantes internacionales destinados a estos contextos.

El paradigma de la gobernanza abierta, en cambio, no fue concebido en sus orígenes para hacer frente a una situación de emergencia, por lo cual esta situación lógicamente altera y nos lleva a re-pensar los principios de gobierno abierto de cara a la crisis.

¹ <https://www.the-american-interest.com/2020/06/15/the-case-for-the-crook-act/>, 15 de Agosto 2020.

En particular la condición de posibilidad del paradigma de la gobernanza abierta la hemos pensando siempre desde un accionar más cotidiano de la administración pública, sustentándose no solo en los principios esgrimidos de transparencia, participación, rendición de cuentas y colaboración,² sino también en dos pilares: 1) por un lado, en la existencia de un marco normativo robusto o sólido, con mayor o menor aplicación de acuerdo al país en materia de acceso a la información, iniciativas de transparencia y políticas de anticorrupción (ya sea ética pública, declaraciones juradas, compras y contrataciones, etc), pero también sobre la base de acciones de participación ciudadana, actividades de monitoreo y rendición de cuentas etc, datos abiertos, respeto de las libertades cívicas, etc.; y por el otro, 2) sobre la base de un contrato implícito de colaboración, confianza y apertura entre los representantes de los distintos poderes del Estado y la ciudadanía/sociedad civil. Apertura que como veremos en el próximo apartado se vincula a la producción de rendición de cuentas y puede problematizarse como contraintuitiva para los propios estados.³

¿Qué sucede entonces en coyunturas críticas, tales como la crisis derivada de la pandemia del COVID? En este tipo de estados de emergencia y urgencia global: hay un quiebre, empezamos a habitar una situación de excepción, en algunos estados se promulgan marcos normativos excepcionales, en otros se otorgan mayores facultades a determinados representantes políticos. etc. En este contexto de emergencia, es en donde la apertura gubernamental se vuelve aún más contraintuitiva: ¿Cómo seguir siendo rindiendo cuentas? ¿Cómo dar explicaciones sobre cómo los estados están utilizando o desviando fondos del presupuesto nacional para afrontar la pandemia? ¿Cómo actuar de forma transparente pero a la vez de manera rápida y eficiente?

En estos contextos, la pregunta central pasa a ser: ¿Cómo hacer que los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas se mantengan “a pesar” de la situación de emergencia?. Esta pregunta dominó la escena pública a comienzos de la pandemia. Temáticas como el respeto pero asimismo la agilización de las compras y contrataciones en el Estado tuvieron mucho asidero en los blogs de gobierno abierto y transparencia pública.

En otros casos, en algunos países en donde el confinamiento instauró restricciones muy severas, la pregunta era allí: ¿cómo hacer para que los derechos y el espacio cívico se respeten a pesar de la pandemia? O en casos como se debatió en algunos países que enfrentaban elecciones durante este contexto crítico la pregunta tenía que ver más con cómo hacer para las condiciones de participación, mínimas como la electoral estuvieran garantizadas a pesar de la crisis.

Sin embargo, uno de los procesos que fueron más interesantes en el debate público de los expertos en gobierno abierto y organizaciones de la sociedad civil en el último tiempo, fue cuando el debate pasó de moverse de pensar en él “a pesar de la crisis” a comenzar a pensar en lo que denominaré aquí el “a través de”: cómo dar respuesta a la crisis y pensar en posibles respuestas y ayudas de salida a través de la gobernanza abierta, y sobre todo a través de el segundo pilar fundamental, que va más allá de lo normativo, y que tiene que ver con el contrato implícito de apertura y colaboración, contrato, que de alguna manera, habilita la reinención del sustrato normativo en última instancia.

En el próximo apartado revisaremos este segundo pilar en profundidad, para luego volver a reflexionar en torno a los nuevos desafíos enfrentados por la gobernanza abierta de cara a la crisis del COVID y cómo la transparencia, la participación y sobre todo la colaboración puede ser una respuesta válida y útil para ayudarnos a atravesar la pandemia.

² Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.

³ Gattoni, M. S. (2016). La apertura estatal como agenda global: Apuntes para el debate sobre la institucionalización de la participación y la transparencia en América Latina. *Iberoamericana* (2001-), 16(62), 187-192.

3. Apertura Estatal y Producción de Accountability

Con la noción de “apertura estatal” me refiero al complejo y multifacético proceso que involucra la incorporación de la ciudadanía en las distintas instancias institucionalizadas de toma de decisión, monitoreo y fiscalización de las acciones gubernamentales. Estos procesos, que contrarrestan la opacidad estatal por medio de la apertura del Estado a la ciudadanía, tienden paradójicamente a cristalizarse en múltiples formatos de auto-restricción estatal, a partir de la institución de una variedad de iniciativas que si bien son promocionadas por el propio aparato estatal, controlan y restringen su propia libertad de acción.

Es precisamente esta paradoja entre apertura y auto-restricción estatal, la cual fue ampliamente señalada y trabajada por Schedler, Diamond & Plattner (1999), la que me interesa problematizar teóricamente e iluminar empíricamente. Teóricamente, este concepto se vincula con un tipo particular de accountability: la transversal.

La accountability transversal, incorpora la accountability vertical y el enfoque social de accountability, reteniendo al mismo tiempo su dinámica horizontal (Gattoni: 2013). Vertical, si seguimos la metáfora espacial de O’Donnell de controles externos al estado; social, al ser la sociedad civil quien ejerce el control a través de formas no electorales (Peruzzotti & Smulovitz: 2002); horizontal, dado que al ser esta accountability social canalizada y promovida institucionalmente por el propio gobierno puede ser asemejada a un proceso de frenos y contrapesos.

Si bien distintos tipos de instituciones de accountability expresan procesos de auto-restricción estatal, en este trabajo me refiero a aquellas iniciativas que reflejan la realización de la accountability transversal. Este tipo de iniciativas iluminan una relación interesante del vínculo entre representantes y representados, en tanto y en cuanto son los primeros los encargados de convocar e incentivar a estos últimos a participar en la toma de decisiones, monitoreo y seguimiento de la acción estatal, promoviendo, mecanismos, arreglos institucionales y leyes para tal fin. Así, la accountability transversal es producida por diversas iniciativas gubernamentales que involucran la acción de ciudadanos o grupos de ciudadanos controlando a los actores estatales, en el marco del propio aparato estatal.

Las iniciativas de participación y transparencia promovidas por el Estado son desde esta perspectiva un ejemplo de la institucionalidad de la accountability transversal que refleja y expresa al mismo tiempo la apertura y la auto-restricción estatal.

Por su parte, la noción de “accountability” cobró protagonismo en la Ciencia Política desde finales de los años 90’ al calor del debate sobre consolidación de las nuevas democracias⁴. El concepto creció y se ramificó en metáforas espaciales; áreas y actores de accountability; así como en formatos y tipos específicos sobre su ejercicio.

Distintos autores han contribuido al debate sobre accountability, utilizando en particular, diversas metáforas espaciales. Las nociones de accountability vertical y horizontal fueron conceptualizadas por O’Donnell en 1994 y si bien es posible afirmar que la totalidad de los países latinoamericanos poseen accountability vertical, la misma ha resultado por sí sola insuficiente.

Tal como postula Arato (2002), los resultados de las investigaciones sobre patronazgo y clientelismo dan cuenta de la insuficiencia de las elecciones como mecanismo de accountability.

⁴ Sobre este debate ver Schmitter & Terry (1991); O’Donnell (1997); Manin, Pzeworsky & Stokes (1999); Schedler, Diamond & Plattner (1999), Behn (2001); entre otros.

Siguiendo a Stokes (2005)⁵, si el accountability democrático implica que los votantes pueden realizar buenas inferencias sobre qué han hecho los partidos en el gobierno para recompensarlos o castigarlos; el vínculo clientelar da cuenta de un nuevo tipo de accountability: la “accountability perversa”, en la cual son los partidos los que saben o pueden realizar buenas inferencias respecto a cómo se han comportado los votantes individuales en la cabina de voto y pueden castigarlos o recompensarlos a posteriori (Stokes: 2005).

Dado a que las elecciones son tan sólo un mecanismo “contingente de renovación” del accountability (Manin, Przeworski & Stokes, 1999:10), distintos autores han avanzado hacia un concepto más complejo y abarcativo en el que la responsividad (“answerability”) de los representantes y el castigo o recompensa de los representados hacia los representantes (“enforcement”) son sus dos principales dimensiones (Schedler, Diamond & Plattner, 1999).

Mientras la primera refiere a la obligación de los funcionarios públicos de dar respuesta y explicación sobre sus actos, el castigo o recompensa involucra no sólo el dar respuesta, sino también, que los gobernantes asuman los costos de sus decisiones, incluyendo entre éstos la posibilidad de que terceros ajenos al gobierno puedan imponer sanciones sobre sus actos. Del mismo modo, para Schmitter (2004), el accountability implica siempre un intercambio de responsabilidades y potenciales sanciones entre el principal y el agente, si bien este intercambio tendencialmente suele ser mediado por un contexto de competición electoral.

El tipo de accountability electoral proporciona así una visión minimalista del accountability, en tanto si se considera que sólo las elecciones son un mecanismo de control por parte de la ciudadanía a sus representados, se pierde de vista que la acción política no siempre transcurre por los márgenes de la política formal electoral.

Este trabajo parte del presupuesto que los procesos de accountability también está presente en otro tipo de acciones, instituciones o iniciativas: a partir de las presiones de la sociedad civil en el sistema internacional; mediante la influencia de los medios de comunicación y/o a partir de instituciones promovidas por el Estado que sin embargo transcurren por fuera del plano electoral.

Algunos autores han resaltado la contribución de la sociedad civil y la ciudadanía en el ejercicio del control. Peruzzotti y Smulovitz (2002) destacan cómo estos mecanismos compensan algunas limitaciones intrínsecas de las elecciones como herramientas de accountability y cómo estas son cruciales para activar una red de agencias intraestatales de control. Así, para ellos, la accountability social es un mecanismo de control de tipo vertical no electoral, un control que se basa en las acciones de la sociedad civil para monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar los correspondientes actos ilegales de éstos y activar, de manera indirecta, a los organismos horizontales de control. La accountability social opera de este modo en estrecha conexión con las instituciones estatales de control, si bien indirectamente, a través de la presión de la sociedad civil en la opinión pública.

En ocasiones la presión de la sociedad civil, materializada en protestas y/o estallidos, y el rol jugado por los medios de comunicación en la exposición de abusos por parte de los representantes contribuye a la activación de mecanismos de control, incluso culminando en algunos casos en la creación de nuevas instituciones. Es posible observar entonces que las metáforas espaciales de la accountability no son tan estáticas, en tanto y en cuanto, si seguimos la línea de pensamiento de Smulovitz y Peruzzotti (2003) los procesos de corte vertical no electoral tienen la capacidad de activar la rendición de cuentas de corte horizontal.

⁵ También cabe destacar los aportes de Kitschelt y Wilkinson (2012) en esta área.

En la misma línea, Wampler (2007:269) ha definido a la accountability societal como “el uso de la política contenciosa y de formas extrainstitucionales para presionar a los funcionarios de gobierno a responder a las demandas de los ciudadanos”⁶ y ha señalado cómo los debates sobre accountability han perdido de vista las renovadas formas en las que la extensión de la accountability y los derechos de ciudadanía pueden profundizar la democracia y reforzar la responsividad del Estado y el gobierno para con los ciudadanos; permitiéndoles un involucramiento más directo en los procesos de toma de decisión.

Avritzer (2002) también distingue entre tres tipos de accountability: la política, la administrativa y la societal. En particular, destaca a la accountability administrativa como aquella respuesta del Estado-nación a la expropiación de los medios de administración. Este tipo de accountability refiere al control que ejercen los políticos sobre las burocracias y los agentes públicos, mientras que la social —derivada de la hegemonía privada ejercida por la burguesía en la modernidad— surge de la falta de correspondencia entre las acciones de aquellos que detentan el poder y el consenso formado a nivel de la opinión pública.

Finalmente, Cunill (2010:1) ha denominado control social a aquel “conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de contribuir a que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía”. Lo realmente interesante de la propuesta de esta autora, es que avanza un paso más en la teorización sobre la accountability social para centrarse en la importancia que ha adquirido en los últimos años la responsabilización de los organismos de la Administración Pública directamente ante la ciudadanía misma, en parte debido a los déficits que ha demostrado el control sobre los representantes políticos.

Es en este contexto en que se ha inserta la preocupación teórica por la apertura estatal en este trabajo. Los gobiernos se han tornado más abiertos y se han convertido en “productores” de iniciativas de accountability, involucrando a la ciudadanía en distintas instancias institucionalizadas de toma de decisión, monitoreo y fiscalización de las acciones gubernamentales. Como veremos, estos procesos, a la vez que contrarrestan la opacidad estatal por medio de la apertura del Estado a la ciudadanía, tienden al mismo tiempo a cristalizarse en múltiples formatos de auto-restricción estatal, a partir de la institucionalización de una variedad de iniciativas que si bien son promocionadas por el aparato estatal, controlan y restringen su propia libertad de acción. En contextos críticos, esta apertura se vuelve desafiante. Sin embargo, en dicho desafío se encuentra también la oportunidad.

4. Reflexiones finales

Tal como hemos visto en los anteriores apartados, en estos momentos de crisis, se vuelve muy importante entender a la rendición de cuentas como un principio sofisticado. No solo basado en el monitoreo y la exigencia ciudadana para que los gobernantes rindan cuentas, sino entendiéndolo también desde un enfoque colaborativo y social.⁷

Y aquí es donde reside la gran oportunidad del paradigma de la gobernanza abierta en estos días, no solo a través de implementar las soluciones tecnológicas más tradicionales del gobierno electrónico y los datos abiertos, sino en avanzar en el logro de mayores niveles de colaboración entre distintos niveles de gobierno y sobre todo, colaboración entre gobiernos y ciudadanía u organizaciones de la sociedad civil que ya cuentan con un conocimiento, experiencia previa, trayectoria y recursos, sobre todo de redes, para afrontar este tipo de crisis.⁸

⁶ En su versión original: “Societal accountability, defined as the use of contentious politics and extrainstitutional forms to pressure government officials to respond to citizen demands [...]” (Wampler, 2007: 269).

⁷ Guerzovich, F., & Poli, M. (2018). Social Accountability in Fragile Violent and Conflict: A Learning Agenda. Available at SSRN 3193062.

⁸ <https://www.opengovpartnership.org/stories/ready-to-act-open-gov-service-delivery-covid-19/>, 15 de Agosto de 2020.

Las organizaciones y ciudadanía organizada han demostrado que pueden ser un gran sustento y facilitador de la implementación de políticas públicas en el plano local.⁹ No para descubrir la vacuna en sí, aunque desde ya algunas universidades están involucradas en este proceso, pero sí para ayudar a garantizar que las condiciones del confinamiento se cumplan, y se cumplan en situaciones de derechos garantizados, tales como el acceso al alimento y la vivienda digna, y también las que tienen mayor experiencia en ayudar a implementar un sistema educativo de emergencia.

Una crisis implica un cambio de dirección, y el paradigma de la gobernanza abierta tiene una gran oportunidad para lograr ese cambio. Este reside en trascender la transparencia, y la apertura como un bien o un valor en sí mismo, para empezar a pensar en estos principios también como un medio para garantizar y asegurar la provisión de servicios públicos a nivel comunitario.¹⁰

Dicha oportunidad radica en tejer lazos y aprovechar todos los espacios posibles, tales como los foros multi-actor formados en el seno de los países y ciudades que participan de la “Alianza para el Gobierno Abierto”¹¹ como espacios potenciales de incidencia. Ampliando la base de apoyo de las organizaciones que tradicionalmente participan de la agenda de gobierno abierto e integrando a organizaciones con expertise en manejo de crisis, tales como aquellas organizaciones que intervienen para aliviar la carga doméstica de las mujeres y familias, para ayudar a que los alimentos lleguen a aquellas zonas carenciadas, para colaborar en la implementación de una educación virtual de emergencia, etc.

Crisis puede ser una gran oportunidad es recuperar el eslabón perdido de la ciudadanía no organizada, organizaciones de la sociedad civil, y universidades. ¿Por qué? Porque hay determinadas organizaciones y sectores que tienen una gran trayectoria y experiencia de años construida y porque son las organizaciones las que a nivel local y subnacional, pueden ayudar a contener la pandemia y generar resiliencia, sobre todo en comunidades más alejadas o necesitadas.

En un interesante estudio publicado en *African Arguments*, Paul Richards, comparaba la gestión de la crisis del covid 19 con la del ébola en África.¹² Y lo que él señalaba es que hay mucho para aprender sobre las estrategias que las comunidades africanas utilizaron para tratar la crisis del ébola. Algo curioso que él destaca al comienzo de su artículo es que el nombre para llamar al Ébola en Mende, una de los principales lenguajes de Sierra Leona, el país más afectado por la crisis del Ébola en 2014-2015 era *bonda wote*, que literalmente se traduciría, “familia patas para arriba”, o “familia dada vuelta”.

Esto ya nos dice mucho de cómo la epidemia había llevado a que familias enteras cambiarán sus actitudes y comportamientos. El ébola en sí, tal como pasa actualmente con el COVID género un cambio comportamental muy fuerte, sobre todo en estrategias de prevención y en la forma en que los ciudadanos cuidaban y se manejaban respecto a los enfermos. Y en Sierra Leona, las acciones comunitarias que se fueron implementando casi por necesidad, fueron las que permitieron disminuir el contagio en más de un tercio. Así, el autor relata como distintas costumbres se fueron instaurando y ayudaron a implementar el distanciamiento social, rituales, etc, que fueron de mucha utilidad.

⁹ <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/05/19/community-responses-to-covid-19-from-the-horn-of-africa-to-the-solomon-islands>, 15 de Agosto de 2020.

¹⁰ <https://www.opengovpartnership.org/stories/rethinking-how-we-use-open-government-in-public-service-delivery/>, 15 de Agosto de 2020.

¹¹ Una iniciativa multilateral y multiactoral que busca “hacer a los gobiernos más eficientes incentivándolos a ir “más allá de sus esfuerzos actuales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana”. Para más información consultar: <https://www.opengovpartnership.org>, 15 de Agosto de 2020.

¹² <https://oxfamblogs.org/fp2p/what-might-africa-teach-the-world-covid-19-and-ebola-virus-disease-compared/>, 15 de Agosto de 2020.

Y si bien este tipo de soluciones fueron pensadas para el continente Africano y no deberían ser exportadas *per se* a otros contextos, sí dejan como enseñanza el gran apoyo que la incorporación de actores no estatales puede traer en contextos de emergencia, así como demostrar los distintos niveles de creatividad y acción conjunta que podrían ayudar a lidiar mejor con la crisis en distintos países y continentes.

Desde saludar con el codo, hasta políticas más complejas, como países que optan por no implementar un confinamiento total, son todas prácticas que tienen que podrían nutrirse muchísimo de la apertura estatal.

Durante los últimos años, los compromisos de los planes de acción de gobierno abierto con mayor potencial de impacto han sido aquellos que lograron brindar resultados concretos a los ciudadanos o últimos beneficiarios, aquellos que han impactado concretamente en las condiciones de salud, educación, vivienda.¹³ Toda crisis es una oportunidad. La pandemia del COVID 19 también lo es. Una oportunidad para abrir las bases de apoyo, y avanzar en un concepto de gobernanza abierta que vaya más allá de las organizaciones formales con saber tecnológico, de innovación o transparencia.

Bibliografía

- Arato, A. (2002). Accountability y sociedad civil. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 53-71.
- Avritzer, L. (2002). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 561-598.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution Press.
- Cunill Grau, N. (2010). El Control social en América Latina. *Documento presentado en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, Bogotá*, 28.
- Gattoni, M. S. (2013): "Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina: un análisis explicativo y comparado (1990-2010)" en Abdo Ferez, C., Pierbattisti, D. et al (Comp.): *Nuevos Horizontes en la Investigación Social. Artículos seleccionados de las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*. CLACSO, IIGG.
- Gattoni, M. S. (2016). La apertura estatal como agenda global: Apuntes para el debate sobre la institucionalización de la participación y la transparencia en América Latina. *Iberoamericana (2001-)*, 16(62), 187-192.
- Guerzovich, F., & Poli, M. (2018). Social Accountability in Fragile Violent and Conflict: A Learning Agenda. *Available at SSRN 3193062*.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. (2012). Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción. *Nº: Documentos de trabajo del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica; DT 11/2012*.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Elections and representation. *Democracy, accountability, and representation*, 29-54.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of democracy*, 5(1), 55-69.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Schedler, A., Larry, D. y Plattner, F. (Eds.) (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas?. Disponible en: <http://bit.ly/2eqLzpR>. Fecha de acceso: 10 de agosto de 2016.
- Schmitter, P. C. (2004). The ambiguous virtues of accountability. *Journal of democracy*, 15(4), 47-60.

¹³ <https://www.ogpstories.org>, 15 de Agosto de 2020.

Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(03), 315-325.

Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation and Accountability*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

Blogs

<https://www.the-american-interest.com/2020/06/15/the-case-for-the-crook-act/>, 15 de Agosto 2020.

<https://www.opengovpartnership.org/stories/rethinking-how-we-use-open-government-in-public-service-delivery/>, 15 de Agosto de 2020.

<https://oxfamblogs.org/fp2p/what-might-africa-teach-the-world-covid-19-and-ebola-virus-disease-compared/>, 15 de Agosto de 2020.

<https://www.ogpstories.org>, 15 de Agosto de 2020.

<https://www.opengovpartnership.org/stories/ready-to-act-open-gov-service-delivery-covid-19/>, 15 de Agosto de 2020.

<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/05/19/community-responses-to-covid-19-from-the-horn-of-africa-to-the-solomon-islands>, 15 de Agosto de 2020.

INTELIGENCIA ARTIFICIAL E INTELIGENCIA COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO: ¿EXCLUYENTES O COMPLEMENTARIAS?

COORDINADORA

CRISTINA GALÍNDEZ HERNÁNDEZ

Elementos para potenciar el uso de la inteligencia artificial y la inteligencia colectiva en el sector público

Cristina Galíndez Hernández

Introducción

En las últimas décadas, el sector público ha enfrentado un escenario de capacidades limitadas de los gobiernos, tanto en términos económicos como de efectividad y legitimidad, que se conjugan con retos, cada vez más complejos y la creciente demanda de una sociedad más crítica, demandante y democrática que exige incidir en la toma de decisiones que les afectan.¹

Todo ello hace evidente la ineficiencia de las formas de gobernar tradicionales, jerárquicas y de control y que sea necesario buscar nuevas formas para enfrentar asuntos de enorme complejidad caracterizados por fuertes interdependencias entre variables y actores para aprovechar las capacidades de una diversidad de actores para lograr co-crear cursos de acción pública que sean a la vez más eficaces y que permitan que los participantes se apropien de ellos.

Dos paradigmas de reforma al sector público que apoyan esta transformación. Por un lado, la Nueva Gestión Pública promueve la utilización de técnicas y herramientas del sector privado bajo el supuesto de que es posible trasladarlas al sector público de manera exitosa (Hood, 1991). Por otro lado, la Nueva Gobernanza que, como señala Aguilar (2006) busca que el gobierno amplíe sus recursos y alcances al gobernar mediante redes y asociaciones con diferentes actores de la sociedad.

Estos paradigmas se refuerzan con el enfoque de gobierno abierto que se basa en la participación, la co-creación, la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas como vehículos para que las instituciones públicas escuchen y actúen de la mano de la sociedad para valerse de su diversidad de capacidades y recursos a fin de encontrar soluciones a los problemas complejos que enfrentan.

A todo lo anterior habría que añadir los avances tecnológicos que han transformado la manera en cómo nos relacionamos y su utilización en nuestra vida diaria no es necesario tener un grado en informática o ingeniería para utilizarlos, la mayoría de las veces, la gente interactúa con algoritmos avanzados sin darse cuenta (West y Allen, 2020). Ejemplos hay muchos, pero podemos pensar en Wikipedia (que desea crear conocimiento entre todos); Waze (para sortear el tráfico y encontrar las mejores rutas para llegar a nuestro destino previniendo dónde hay un bache, un accidente, o un radar de velocidad), los algoritmos de Google (que facilitan las búsquedas en Internet); Trip Advisor (que facilita seleccionar un hotel usando las recomendaciones de los usuarios); y las comunidades para el desarrollo de software abierto como Linux. Estos ejemplos tienen en común que combinan la Inteligencia Colectiva (IC) y la Inteligencia Artificial (IA).

¹ Las condiciones que enfrenta el sector público pueden resumirse en cuatro dimensiones de la crisis de los estados benefactores: eficiencia, eficacia, legitimidad y globalización. Con respecto a la dimensión de eficiencia, el crecimiento del aparato estatal y la disminución de la capacidad de conducción dio como resultado la crisis fiscal del Estado, atrayendo la atención hacia las restricciones económicas nacionales e internacionales que enfrentan los gobiernos. Por su parte, en la dimensión de eficacia, se evidenció que las formas legalistas y sobreburocratizadas de entender la política pública resultaban poco efectivas para enfrentar problemas cada vez más complejos. La dimensión de legitimidad se refiere a la crisis política de los regímenes autoritarios y a un aumento en el escepticismo social con respecto a la capacidad del gobierno y de sus organizaciones provocado, entre otras cosas, por los frecuentes tropiezos económicos, la corrupción, el desprecio por los derechos de los ciudadanos y una sociedad cada vez más crítica, demandante y democrática. Por último, a estas tres dimensiones se le suma una cuarta que tiene que ver con la interdependencia internacional o globalización y el aumento en la complejidad de los problemas sociales (Aguilar, 1989 y 2006; Cabrero, 1995; Pardo, 2004; y Velasco Sánchez, 2009).

El sector público no ha estado ajeno al uso de la tecnología, e incluso su utilización ha ido transformando su relación con los ciudadanos. En un principio se utilizaron tecnologías de la información y comunicación para automatizar y digitalizar procesos; más recientemente, gracias a Internet, se amplió su uso para ofrecer servicios en línea y portales web para difundir información y facilitar el acceso de los ciudadanos a la misma. Todo ello ha significado cambios en la provisión de servicios, en los procesos, en la detección de necesidades de la población, en las capacidades de los funcionarios, en las estructuras, etcétera.

Así, la utilización de nuevas tecnologías, la idea de gobernanza participativa y las nuevas maneras en que los gobiernos colaboran con los diferentes sectores de la sociedad han contribuido a la búsqueda de aprovechar la combinación de la Inteligencia Colectiva (IC) y la Inteligencia Artificial (IA) (Noveck, 2010; Mulgan, 2017; Bassot, 2019; Berditchevskaia y Baeck, 2020). Tanto la IC como la IA por su lado se han utilizado en el sector público y han mostrado ser herramientas útiles en múltiples temas, pero su utilización conjunta tiene un potencial de utilidad en el gobierno mucho mayor. Aunque su uso en el sector público no se ha extendido al mismo ritmo que en el sector privado, hay varios ejemplos documentados de su utilización en una variedad de temas; en el poder ejecutivo, legislativo y judicial; y en los diferentes ámbitos de gobierno.

Todo esto ocurre en un contexto en que autores como Criado (2016) identifican la emergencia de un nuevo paradigma denominado gobernanza inteligente. Aquí vale la pena retomar la distinción que introducen Pisanti y Velasco respecto al impacto que tienen las tecnologías de IA sobre el funcionamiento del sector público. Por un lado, estaría lo que ellos denominan la gobernanza de la IA o de los algoritmos que se refiere a la necesaria regulación de estas tecnologías para que su aprovechamiento sea acorde al interés colectivo, es decir, que respete los derechos de las personas y los bienes comunes. Por el otro, la gobernanza por o con IA que se refiere “al aprovechamiento por parte del gobierno y la administración pública de las tecnologías de la IA para mejorar la eficiencia, la eficacia, la legitimidad de las intervenciones públicas, la coordinación dentro y fuera del gobierno y la mejora de la calidad en la prestación de los servicios” (Pisanti y Velasco, mimeo.).

El propósito de este texto es explorar la utilidad y las limitaciones para el sector público del uso conjunto de IC e IA. Lo anterior a través de identificar los elementos de cada una de estas herramientas que deben estar presentes para hacer más efectiva la toma de decisiones participativa e informada y los retos que se enfrentan en su utilización. Este texto se organiza de la siguiente manera: primero, se definen los términos de Inteligencia Colectiva e Inteligencia Artificial. Luego, se presentan ejemplos documentados sobre el potencial de utilizar las dos técnicas de manera conjunta en el sector público. Por último, se identifican algunos retos de su utilización y se presentan unas reflexiones finales a manera de conclusión.

Definiciones Inteligencia Colectiva e Inteligencia Artificial

El concepto de Inteligencia Colectiva (IC) se le atribuye a Lester Frank Ward, sociólogo del siglo XIX, quien señaló que “el grado en que [una sociedad evolucionará] dependerá de la inteligencia colectiva. Ésta es a la sociedad lo que la capacidad cerebral es al individuo” (citado en Malone y Michael S. Bernstein, 2015: 6). El supuesto detrás de la IC es que los individuos, las organizaciones o los grupos se desarrollan de manera más satisfactoria si se conjuntan en una “mente más grande” (*bigger mind*) (Mulgan, 2017). Es decir, se trata de grupos de individuos que escogen ser, pensar y actuar juntos aprovechando la capacidad mental o la inteligencia de las personas que los integran.

Existen varias definiciones de IC, por ejemplo, Williams, Aggarwal y Malone (2015) la definen como la habilidad de un grupo de desempeñar una amplia variedad de tareas. Malone, Laubacher y Dellarocas (2009) entienden por inteligencia colectiva a los grupos de individuos que actúan colectivamente de maneras que parecen inteligentes.

En este texto, por tratarse de su aplicación al sector público, se utilizará la definición de Saunders y Mulgan (2017) que la definen como la habilidad de grupos grandes --una comunidad, región, ciudad o nación--, para pensar y actuar de forma inteligente de manera que el resultado sea mayor que la suma de las partes.

Sin importar la definición que se escoja, lo importante es tener en cuenta que la IC no debe considerarse como la suma de las inteligencias de los individuos que conforman el grupo y tampoco como el simple hecho de consultar a las personas en ánimo de que las decisiones tengan un componente participativo. Se trata, en realidad, de esfuerzos que consigan que los grupos sean más inteligentes que sus miembros en lo individual y, por tanto, las decisiones alcanzadas en grupo sean mejores.

Recientemente, la IC ha evolucionado para pasar de ser la interacción entre personas en reuniones presenciales para generar ideas y tratar de encontrar soluciones a problemas, a una mezcla de reuniones presenciales y en línea que permiten la participación de más personas en el proceso. Berditchevskaia y Baeck (2020) califican a este tipo de IC como "tradicional", mientras que señalan que la IC "moderna" considera, además, la interacción de personas y datos donde las personas generan, categorizan o filtran datos que no están estructurados. Incluso, incluyen como una categoría de IC la interacción que resulta entre datos, esto es, se utilizan fuentes no convencionales de datos, generadas por personas de manera pasiva, los ciudadanos se convierten en sensores, como geolocalización de teléfonos móviles o análisis de redes sociales para generar información (Saunders y Mulgan, 2017).

La utilización de la IC en el sector público no es algo novedoso, a través de múltiples mecanismos los gobiernos han utilizado el saber de los ciudadanos, en general y de empleados públicos y expertos en particular para tomar en cuenta sus puntos de vista desde el diseño de programas y políticas, la planeación y la presupuestación, a través de *focus groups*, comisiones, audiencias ciudadanas, consultas ciudadanas y ejercicios de presupuesto participativo.

Gracias a los avances en la tecnología, hoy en día se cuenta con plataformas digitales que facilitan la comunicación de los ciudadanos y la participación más amplia en estos procesos. Estas plataformas, permiten a su vez que los gobiernos obtengan información más oportuna y menos costosa que los métodos tradicionales como las encuestas o los censos, que combine elementos cualitativos y cuantitativos (Saunders y Mulgan, 2017).

En lo que respecta a la Inteligencia Artificial (IA), Pamela McCorduck, en una introducción a un panel sobre historia de la IA, hace referencia a varios esfuerzos a lo largo de la historia por crear máquinas que puedan reproducir y superar la inteligencia humana (McCorduck *et al.*, 1977). Pero no es sino hasta las décadas de 1940 y 1950 cuando las computadoras parecen cumplir ese anhelo. Alan Turing, matemático inglés que logró descifrar el código de la máquina Enigma, se considera uno de los precursores de la IA al especular sobre "máquinas pensantes" que pudieran razonar al nivel de los seres humanos (McCorduck *et al.*, 1977; West y Allen, 2020).

Sin embargo, el término IA se le atribuye a John McCarthy, profesor de matemáticas, quién realizó un ejercicio de inteligencia colectiva (aunque seguramente no se utilizó el término) la famosa Dartmouth Conference, financiada por la Fundación Rockefeller en 1956, cuyo objetivo fue reunir a diez personas interesadas en el desarrollo de la IA para colaborar y avanzar en la resolución de los problemas que enfrentaban. Fue la primera vez que el término IA se utilizó de manera oficial, McCarthy definió IA como lograr que una computadora haga cosas que, cuando se hacen por personas, se dice que hay inteligencia involucrada (McCorduck *et al.*, 1977; West y Allen, 2020).

Existen varias definiciones de IA, aunque el concepto está en constante evolución. Valle-Cruz *et al.* (2020: 94 y 98) presentan diferentes conceptualizaciones de IA y la definen como “el campo de la informática que incluye una serie de técnicas para crear algoritmos y máquinas inteligentes que simulan comportamientos individuales y colectivos, no sólo de seres humanos, sino de cualquier ser vivo, automatizando actividades, aprendiendo y evolucionando, así como mejorando el desempeño y los resultados obtenidos sin la ayuda de los seres humanos”.² West y Allen (2020) la definen como “tecnología multifacética con la habilidad de analizar, aprender y adaptarse a diferentes circunstancias”. Este concepto es muy adecuado ya que hace énfasis en la variedad de herramientas de IA que existen, entre las que destacan: el aprendizaje de máquina, las redes neuronales y el aprendizaje profundo, pero también se incluyen los vehículos autónomos, el procesamiento de lenguaje natural y los mecanismos de identificación de voz. Por su parte, el Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial de la Unión Europea (2018) la definen como “una disciplina científica que incluye varios enfoques y técnicas, como el aprendizaje automático (del que el aprendizaje profundo y el aprendizaje por refuerzo constituyen algunos ejemplos), el razonamiento automático (que incluye la planificación, programación, representación y razonamiento de conocimientos, búsqueda y optimización) y la robótica (que incluye el control, la percepción, sensores y accionadores así como la integración de todas las demás técnicas en sistemas ciberfísicos).

Estas herramientas han mejorado la habilidad para analizar gran cantidad de datos en poco tiempo y encontrar patrones y cambios en ellos y desarrollar algoritmos que ayudan a obtener información útil para la toma de decisiones. La IA en el sector público se ha utilizado en multiplicidad de temas entre los que están: salud, educación, movilidad, planeación, defensa, entre otros. El sector público se ha beneficiado tanto la utilización de IC como de la IA. Por separado, ambas herramientas se han hecho contribuciones importantes, pero su utilización conjunta tiene mucho potencial como se ilustra con algunos ejemplos en la siguiente sección.

La Inteligencia Colectiva y la inteligencia artificial en el sector público

Como afirma Wassenhoven (2008), si bien el interés por la participación en sí mismo no es una novedad, sí lo es la idea de fortalecer y ampliar los canales por medio de los cuales ésta ocurre, de manera que se logren amplios consensos sociales que permitan una acción colectiva eficaz. Recientemente, el sector público ha hecho uso de herramientas de IC e IA para canalizar la participación de los ciudadanos a fin de proveer soluciones a problemas que los afectan. La vinculación de la IC con la IA y el potencial de su uso en el sector público han abierto todo un nuevo campo de investigación. En la edición 2019 del documento *Ten Issues to Watch*, los analistas de política del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo identificaron este campo de investigación dentro de los diez temas y áreas de política que serán claves en la agenda política de la Unión Europea. En específico, se menciona el programa de investigación de la Unión Europea “*Horizon 2020*” que se centra en generar conocimiento sobre los vínculos entre innovación social y tecnológica en general y, entre IC e IA, en particular. Para ello, han desarrollado redes y plataformas con participantes del gobierno, la academia y expertos en el campo de la innovación digital tratando de vincular investigación con políticas públicas (Bassot, 2019).

Aunque la literatura es escasa sobre los usos de IC e IA en el sector público. (ver Saunders y Mulgan, 2017 sobre IC; Valle-Cruz *et al.*, 2019 sobre IA; y Verhulst, Stefaan G., A. J. Zahuranec, y A. Young, 2019; Berdichevskaia y Baeck, 2020 sobre el uso conjunto de IC e IA), se pueden encontrar ejemplos de experiencias en el poder ejecutivo, en el legislativo y en el judicial; en temas como la mejora en la provisión de servicios, consultas ciudadanas, coordinación entre agencias; y en diferentes sectores como educación, salud, impartición de justicia, entre otros. A continuación, se presentan de manera breve cuatro ejemplos para ilustrar la variedad en el uso de IC e IA en el sector público.

² La traducción es mía.

El primer ejemplo se hizo famoso por que lo documentó Noveck (2009) en su libro Wikigobierno. Se trata de una experiencia del gobierno federal de los Estados Unidos que implementó una iniciativa de red social donde diferentes actores utilizaron la tecnología para actuar como un equipo e implementar una solución a un problema complejo. Se trata de la iniciativa Peer-to-Patent que se lanzó en 2007, esta red social conecta a examinadores de patentes con científicos voluntarios que apoyan a los funcionarios en la decisión de qué patentes deben aprobarse. La tarea no es sencilla no sólo por los aspectos técnicos que se deben considerar sino por el volumen de patentes que se presentan en los Estados Unidos cada año. Se trata además de una labor solitaria, casi secreta, la iniciativa cambio todo esto al permitir que los funcionarios se beneficiaran del conocimiento de expertos para ayudar en las decisiones que deben tomar.³

El segundo ejemplo está relacionado con la provisión de servicios, es el caso del servicio de autobús nocturno en Seúl. En 2011, Won Soon Park fue electo alcalde de Seúl con el lema “los ciudadanos son el alcalde” y la promesa de que mantener la voz del ciudadano en el corazón de la toma de decisiones. Una de las demandas ciudadanas que fue de las más votadas entre los ciudadanos tenía que ver con contar con el servicio de autobús nocturno en la ciudad. El gobierno estaba dispuesto a cumplir con la demanda ciudadana, pero no contaba con la información necesaria para establecer cuáles deberían ser las rutas nocturnas. Para decidir las rutas que cubriría el autobús, se utilizó un sofisticado trabajo de análisis utilizando la información generada durante la noche de los teléfonos móviles de los ciudadanos. La información recabada permitió que en 2013 comenzara el servicio de autobús nocturno en Seúl a un costo mínimo para la ciudad, existen nueve rutas que, utilizando sólo 30 camiones, logran cubrir 42% del total de la demanda. El autobús nocturno ha sido muy popular entre los ciudadanos y se considera como uno de los grandes éxitos del alcalde Won Soon Park (Symons, 2015).

El tercer caso es el del Índice de los Residentes de Camden. Los ciudadanos de Camden en Londres, Reino Unido se quejaban de la falta de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno local, mientras que el gobierno enfrentaba una crisis financiera. En 2012, el gobierno local decidió buscar una solución que le permitiera coordinar los esfuerzos de provisión de servicios para mejorarlos y hacerlos más eficientes. La respuesta fue la consolidación de información entre las diferentes instancias de gobierno mediante la creación del Índice de los Residentes de Camden. El Índice utiliza un algoritmo que ayuda a consolidar la información generada por los funcionarios de Camden y la transforma en perfiles de sus residentes. Los funcionarios pueden consultar el perfil de los residentes y sus interacciones con el gobierno. No se trata de otorgar una calificación a los residentes ni tampoco de mostrar expedientes de casos particulares, lo que permite el Índice es crear coincidencias en los sistemas que se utilizan para tener un mejor y más integrado conocimiento de los residentes lo que mejora la provisión de los servicios ya que se ajustan mejor a las necesidades de las personas. Además de reducir el tiempo que los funcionarios dedicaban a consolidar información de las diferentes instancias del gobierno, el Índice ha contribuido a mejorar el pago de multas y la información que proporciona es un insumo importante para actualizar la lista de votantes de la localidad y esfuerzos de planeación estratégica de largo plazo (Verhulst, Stefaan G., A. J. Zahuranec, y A. Young, 2019). Por último, se presenta el caso de la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México. Después de muchos años, la Ciudad de México obtuvo el derecho elaborar su propia constitución. Aunque en un principio el proceso de creación no contemplaba la participación de la ciudadanía, el gobierno de la Ciudad adoptó prácticas de *crowdlaw* para involucrar a los habitantes. El alcalde Miguel Ángel Mancera instituyó un grupo de trabajo de 30 personajes representativos de la ciudad y habilitó mecanismos digitales de participación que incluían una encuesta; una plataforma donde los ciudadanos podían hacer comentarios sobre los documentos que presentaban los integrantes del grupo de trabajo; y la posibilidad para que los ciudadanos hicieran propuestas por medio de la plataforma Change.org.

³ Para conocer otros ejemplos de wikis ver Nam, 2010; y Criado y Villodre, 2016.

El gobierno se comprometió a que las propuestas que recibirán un respaldo de más de 50,000 personas serían incluidas en la propuesta de constitución. La plataforma Change.org fue la que más participación recibió. Además, se realizó una campaña para difundir la oportunidad de participación, se habilitaron kioscos digitales para facilitar la participación de los ciudadanos sin acceso a Internet. Como resultado, el 17 de septiembre de 2018 se promulgó la constitución de la Ciudad de México y se calcula que 84% del contenido del documento fue producto de la co-creación (GovLab-NYU, s.a.).

Estos son sólo algunos ejemplos de la gran variedad de aplicaciones, algunas han sido más exitosas que otras. Es importante tomar en consideración que el uso de IC de manera conjunta con IA puede suceder tomando en cuenta alguna de las herramientas de cada una, aunque no siempre la combinación es la misma, ni la magnitud de su uso. Es decir, hay casos en los que se utiliza mucho más IA que IC (Verhulst, Stefaan G., A. J. Zahuranec, y A. Young, 2019).

Esto, como señala Verhulst (2018) representa un punto interesante de análisis ya que casi todos los ejemplos que se han documentado sirven más para lograr una IC potenciada o aumentada mediante el uso de IA, con menos casos en donde gracias a la IC se logre obtener una IA potenciada o aumentada ya que “[v]ery little work has been done on Human-Driven Artificial Intelligence, where CI humanizes AI” (Verhulst, Stefaan G., A. J. Zahuranec, y A. Young, 2019, pp.73).

Sin embargo, pueden pensarse opciones para que la IC sirva para potenciar a la IA. La IC para acompañar el proceso de creación e implementación de IA. En la fase de desarrollo se puede utilizar por ejemplo Modelación Colaborativa que es un enfoque utilizado para modelar sistemas complejos que busca involucrar a una diversidad de actores en la creación de modelos para aprender de sus experiencias y, de esa manera, lograr que el modelo sea más preciso y que al participar en su elaboración, el modelo sea más aceptado y utilizado por los tomadores de decisiones (Chávez-Juárez, *et al.*, 2019).

De la misma manera, este tipo de enfoque puede utilizarse en el diseño de los algoritmos para conocer el sentir de las personas involucradas y que los valores presentes en los algoritmos se ajusten mejor a la realidad que viven los ciudadanos. También, la IC puede ayudar a generar lo que West y Allen (2020) denominan “colaboración distribuida”, que consiste en juntar a los actores involucrados (funcionarios, académicos, científicos sociales, expertos en ética, ciudadanos) con los programadores y que constituyen consejos de ética que busquen resolver los problemas éticos que se presentan en los desarrollos de IA.

Elementos para potenciar su uso

No toda interacción grupal tiene resultados positivos, los grupos también cometen errores, aun cuando se componen de individuos muy inteligentes y capaces, por lo que la utilización de herramientas de IC e IA *per se* no asegura que el resultado de su interacción, lleve al grupo a tomar la mejor decisión o se encuentren soluciones plausibles a los problemas como fruto de la participación (Sunstein y Hastie, 2014; Sunstein, 2019).

Realizar esfuerzos de IC e IA requiere de un balance difícil de lograr entre incorporar a diversos actores sociales que participen de manera informada con herramientas que permitan sistematizar sus contribuciones para que sean útiles para la toma de decisiones y que al tiempo se creen oportunidades reales de incidencia. Si bien esta es una tarea bastante compleja, hay tres elementos que tienen que estar presentes para potenciar el uso de IC e IA: involucramiento de los actores; cuestiones metodológicas de ambos enfoques; y alianzas entre sectores y disciplinas.

1. Involucramiento de los actores interesados. Uno de los asuntos más importantes es cómo lograr que los ciudadanos utilicen las herramientas que se ponen a su disposición para participar y también cómo hacer que su involucramiento sea continuo. Contar con niveles de participación óptimos, con calidad, y que esa participación se mantenga a lo largo del proceso son preocupaciones que tienen en común la IC y la IA (Nam, 2010; Verhulst, Stefaan G., A. J. Zahuranec, y A. Young, 2019; y Berditchevskaia y Baeck, 2020). Nam (2010) afirma que dependiendo de la cantidad de la participación y de la calidad de la información que proveen los participantes se pueden tener diferentes resultados. Lo ideal para lograr buenos resultados es contar un nivel alto de participación con información de alta calidad. Por el contrario, una baja participación con información de baja calidad no logrará los resultados deseados, al igual que mucha participación con información de baja calidad ya que se genera “ruido” (*noise*) en la información por lo que no es confiable para la toma de decisiones. Lo cierto es que al igual que se tienen registrados casos de éxito, también hay ejemplos de iniciativas que no han sido exitosas porque no tuvieron la participación que se esperaba. Una campaña de difusión puede ser un elemento que contribuya a la participación. Las plataformas informáticas están creadas bajo el supuesto de tener capacidad de sistematizar la información de un gran número de participantes. Si esto no ocurre, entonces otros métodos, más tradicionales de IC, pueden usarse. Otro aspecto importante a considerar es que, además, debe tenerse la capacidad de mantener el involucramiento de los ciudadanos durante el tiempo. Varias de estas herramientas no están diseñadas para que los ciudadanos participen una sola vez, sino que requieren de varias iteraciones en la participación. Por ello, mantener la motivación de los participantes es clave, ya que los ciudadanos necesitan tener evidencia de que su participación cuenta y que se utiliza para realizar cambios tangibles en su entorno (Symons, 2015).

2. Cuestiones metodológicas de ambos enfoques: la eficacia de la IC y la IA dependen de métodos que aseguren orden en la generación de ideas y eviten los sesgos individuales y grupales. Con independencia de las técnicas y las herramientas que se utilicen, lo importante es su alineación con el propósito que se busca, considerando, entre otras cosas, los sesgos que puedan presentarse, los recursos disponibles y el tiempo que se tenga para presentar resultados. En particular, es necesario cuidar aspectos como la composición del grupo, las dinámicas de la interacción grupal, la información que se comparte, y la forma en que ésta se presenta para reducir las distorsiones durante la interacción. Con respecto a la composición del grupo, debe buscarse que los integrantes aporten una gran diversidad de información, perspectivas y habilidades (West y Allen, 2020). Lo importante es procurar no dejar fuera de la discusión puntos de vista relevantes y tratar que el grupo que no sea homogéneo, ya que, de lo contrario, se refuerzan opiniones previas y, por tanto, los prejuicios y los sesgos preexistentes. (Hart, 1990; Sunstein y Hastie, 2014). Otros sesgos se presentan por la información que se utiliza. Información poco representativa o incompleta, por lo que su utilización promoverá sesgos por raza, género, edad, nivel de ingreso, o geográficos (West y Allen, 2020). También debe considerarse que la memoria y la atención de las personas tienen límites por lo que compartir mucha información al mismo tiempo puede ser perjudicial para los procesos deliberativos (Berditchevskaia y Baeck, 2020). Sobre las dinámicas de la interacción grupal deben considerarse dos aspectos importantes. El primero tiene que ver con ofrecer a todos los participantes la misma oportunidad de expresar sus ideas. El segundo se refiere a la claridad de las metas ya que cuando el grupo conoce con claridad las metas a lograr se genera un efecto positivo en su desempeño (Williams, Aggarwal y Malone, 2015; y Saunders y Mulgan, 2017).

3. Alianzas entre sectores y disciplinas: es importante tomar en cuenta la diversidad no sólo en los participantes, sino que también en el diseño y la implementación del proyecto de IC e IA. Esto debido a que reunir a los programadores con los funcionarios públicos que van a implementar los programas o proyectos y con expertos en ética o de otras áreas de las ciencias relacionadas con el problema que se trata de resolver, puede evitar sesgos en los algoritmos, además de que puede ser muy útil para considerar aspectos específicos del problema. En este punto, los Laboratorios de Innovación Pública pueden ser actores que faciliten la creación de estas alianzas, y que formen parte de su implementación ya que son espacios que están diseñados para experimentar con cosas nuevas y que tienen conexiones directas con los tomadores

de decisión. También son espacios que permiten un enfoque iterativo de mejoras, hacer cambios durante los procesos, ajustes, etc. (Verhulst, Stefaan G., A. J. Zahuranec, y A. Young, 2019).

Retos

En este texto se han mostrado beneficios que el uso de la IC e IA pueden representar para el sector público. Sin embargo, también debe mencionarse que su utilización no está exenta de riesgos potenciales con respecto a la invasión de la privacidad; la disminución de empleos; y la discriminación a ciertos colectivos. Incluso, se llega al extremo de temer que las máquinas lleguen a atentar contra la humanidad (West y Allen, 2020). En esta sección se enlistan algunos retos que deben tenerse en mente al hacer uso de estas herramientas siguiendo los cuatro clústeres que analiza el Government AI Readiness Index, a saber: gobernanza; infraestructura y datos; habilidades y educación; y gobierno y servicios públicos (Oxford Insights, 2019). Si bien el Índice no analiza cuestiones relativas a la IC, se considera que esta clasificación aplica también para los retos propios de la IC por lo que en cada uno de ellos se incluyen retos relacionados tanto con IA como con IC. A las cuatro categorías del Índice se adiciona una quinta que tiene que ver con los retos de tipo ético.

a) Gobernanza

Entendemos por gobernanza los mecanismos que permiten la toma de decisiones conjuntas entre actores del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil. En cuanto a la IA los retos giran alrededor del manejo de los riesgos que el uso de estas herramientas tecnológicas puede tener tanto hacia dentro, como hacia fuera del aparato estatal. Por ejemplo, es necesario contar con normas y procedimientos que eviten el abuso de la IA con fines de vigilancia, violación al derecho a la privacidad, o de acoso a ciertos grupos sociales.

En cuanto a la regulación de las tecnologías de IA, el sector privado ha tenido el liderazgo en el establecimiento de principios que guíen el desarrollo de sistemas de IA. Un ejemplo de este tipo de autorregulación es la unión de empresas como Google, Microsoft, Amazon, Facebook, Apple, e IBM para crear la Alianza para la Inteligencia Artificial para el Beneficio de la Gente y la Sociedad. El objetivo de la Alianza es promover la ética; la justicia; la inclusión; la transparencia; la privacidad; la interoperabilidad, la colaboración entre las personas y los sistemas de IA; y la confiabilidad, la fiabilidad y la robustez de la tecnología (West y Allen, 2020).

Sin embargo, es necesario que los estados tengan un papel más activo para asegurar que la IA y sus beneficios sean ampliamente disfrutados por toda la sociedad sin poner en riesgo el interés general. Claras políticas de rendición de cuentas en el desarrollo de IA. Desde el sector público a la vanguardia se encuentran la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La Unión Europea publicó las Directrices éticas para una IA fiable elaboradas por el grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial que indica que “[la fiabilidad de la inteligencia artificial (IA) se apoya en tres componentes que deben satisfacerse a lo largo de todo el ciclo de vida del sistema: a) la IA debe ser lícita, es decir, cumplir todas las leyes y reglamentos aplicables; b) ha de ser ética, de modo que se garantice el respeto de los principios y valores éticos; y c) debe ser robusta, tanto desde el punto de vista técnico como social, puesto que los sistemas de IA, incluso si las intenciones son buenas, pueden provocar daños accidentales” (Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial de la Unión Europea, 2019: 2).

Por su parte, la OCDE desarrolló los principios de IA que sus países miembros adoptaron en mayo de 2019 y creó en febrero de 2020 el Observatorio de Política de IA que busca ayudar a los países a facilitar, fomentar y monitorear el desarrollo responsable de sistemas de IA confiables para el beneficio de la sociedad. En América Latina destacan los casos de Colombia y Uruguay que ya cuentan con políticas en la materia y Chile que está en proceso de consultas de la propia.

En cuanto a la IC, las normas e instituciones existentes son muy dispares por lo que el nivel de involucramiento y de incidencia que tienen las personas en los procesos decisorios también es muy variado. Debe evitarse que los ejercicios de participación ciudadana sigan siendo de carácter protocolario y se realicen sin una metodología adecuada, ya que esto impide aprovechar el potencial de la sabiduría social. Es necesario aprender de experiencias exitosas como los ejercicios de presupuesto participativo o la recientemente galardonada con el premio al servicio público de las Naciones Unidas sobre el proceso de planeación del Consejo Nuevo León.

b) Infraestructura y datos

Uno de los retos más importantes en materia de infraestructura es disminuir la brecha digital (Valle-Cruz, et al., 2020: 98; West y Allen, 2020). Es imperativo que todas las personas tengan acceso digital para poder estar en posición de participar, acceder a educación a distancia, mantenerse en comunicación con otras personas y beneficiarse de los avances tecnológicos. No es deseable que, en lugar de beneficios, la IA traiga consigo una ampliación de la brecha que ya existe en nuestra sociedad. En lo que respecta a la IC es importante destacar que, en caso de no contar con la infraestructura digital suficiente, se pueden plantear ejercicios de IC que combinen herramientas en línea con herramientas más tradicionales de IC como foros o reuniones (Saunders y Mulgan, 2017).

Como ya se mencionó el reto de asegurar el acceso a las tecnologías por parte de toda la población sigue siendo importante en algunas regiones del mundo. Adicionalmente, debe considerarse la calidad de los datos: los algoritmos funcionan o aprenden a partir de la información que se les alimenta, si los datos de origen son incompletos o contienen sesgos, existe el riesgo es que el resultado generado sea inadecuado. En el caso de la IC también se necesita infraestructura que facilite la participación, tanto a distancia como presencial, por ejemplo, redes de videoconferencia o cámaras de Gesell para el desarrollo de grupos de enfoque o teatros de la decisión. Lo mismo ocurre con la calidad de los datos, ya que se debe contar con información confiable para compartir con los participantes de las sesiones de IC. A este respecto, Mulgan (2017) sostiene que los grupos tienden a definirse por lo que ignoran y por lo que olvidan tanto como por lo que saben. De ahí la importancia de compartir información relevante y de calidad para la deliberación antes al comienzo de los ejercicios de IC.

c) Habilidades y educación

Se deben contar con los perfiles necesarios al interior de la administración pública en materia de IA para hacer la programación o, al menos, para comprender cómo se construyen los algoritmos. Lo mismo ocurre para la IC se requieren personas que conozcan las metodologías, que sepan identificar sesgos, que puedan facilitar y diseñar las sesiones, y procesar y sistematizar los resultados.

d) Gobierno y servicios públicos

Tanto para la IA como para la IC el gobierno debe tener procesos y capacidades que le permitan incorporar los análisis, los diagnósticos y las perspectivas producto de estos ejercicios a la toma de decisiones, de manera que sean capaces de mejorar sus políticas y la calidad de sus servicios. Es decir, no hay cosa peor que estudios de big data que nadie lee o foros de participación que no tienen consecuencias, ya que esta situación deslegitima ambas herramientas frente a la sociedad. Para lograrlo será necesario maridar estos enfoques con los de gestión del cambio para remontar posibles resistencias que se encuentren.

e) Ética

Es indispensable contar con mecanismos que identifiquen o eviten los sesgos en los algoritmos de IA como *trails* de auditoría y consejos éticos con integrantes de distintas disciplinas. Estas medidas buscan asegurar la primacía de los valores relativos a la dignidad humana sobre otros de carácter, por ejemplo, económico.

En cuanto a la IC debe considerarse, en primer lugar, el respeto a los participantes ya que las personas que donan su tiempo y atención para contribuir a entender algún asunto y co-crear soluciones, enfrentan un costo de oportunidad que podrían utilizar para otras cosas. Por esta razón es que debe comunicarse claramente desde un principio hasta donde llega la incidencia potencial de su participación y el tiempo que deberán invertir. Igualmente, está el respeto a sus opiniones e ideas para lo que es necesario contar con metodologías que permitan documentar, procesar y agrupar las aportaciones de manera transparente y donde las decisiones que se tomen sean explicadas. Lo más importante es no utilizar estas herramientas para legitimar decisiones ya tomadas y descargar la responsabilidad de la decisión en las personas que participan.

Reflexiones Finales

Las sociedades contemporáneas enfrentan retos sumamente complejos que evidencian la necesidad que tienen los gobiernos de aprovechar las capacidades de una diversidad de actores para lograr co-crear cursos de acción pública que sean más eficaces y que respondan a ciudadanos que exigen incidir en la toma de decisiones que les afectan. Los avances tecnológicos añaden un componente que, al tiempo de ofrecer soluciones innovadoras, obligan a re-pensar la manera en que funcionan las administraciones públicas, los procesos de toma de decisiones y las formas de gobernanza.

En este contexto, el sector público ha utilizado, tanto de forma separada como de manera conjunta, herramientas de IC e IA que buscan mejorar la toma de decisiones. Los beneficios observados, así como sus aplicaciones en diferentes temas y ámbitos de gobierno son muestra de su potencial transformador. Sin embargo, la mera utilización de estas herramientas no asegura el logro de los objetivos planteados, por lo que se requiere tomar en cuenta factores tales como el involucramiento de los actores, los retos metodológicos de ambos enfoques y la necesidad de establecer o robustecer las alianzas con actores y entre profesionales de distintas disciplinas. Todo lo anterior con el fin de mejorar las probabilidades de éxito en el uso de los enfoques presentados en este texto.

Además de los beneficios por su utilización, también deben considerarse una serie de retos que también fueron detallados anteriormente. A ellos se añadiría uno: el de la comunicación efectiva a un público amplio de cuestiones técnicas, de una manera accesible que permita acercarlos a la tecnología y, sobre todo, que fomente su participación mediante estas herramientas.

Hoy en día, algunos países no sólo están aplicando estas herramientas, sino que, incluso, invierten para su perfeccionamiento ya que consideran que dicha inversión puede traducirse en ganancias en términos de eficiencia, competitividad y desarrollo. Sin embargo, no debe perderse de vista la disparidad en la capacidad entre los países y entre las regiones con respecto a las capacidades para la utilización de IC e IA. Hay que tener presente que se han hecho esfuerzos muy grandes por tratar de cerrar la brecha digital y, lejos de contribuir a este propósito, la utilización de estas herramientas puede tener como efecto que la brecha digital se haga más grande. El uso de IC e IA en el sector público representa una agenda de investigación naciente. Por tanto, es necesario sistematizar más casos y desarrollar metodologías para el análisis del uso de la IC y la IA en el sector público, los retos para su implementación y las transformaciones que pueden ocasionar en las organizaciones públicas.

Bibliografía

- Aguiar Villanueva, Luis F. (1989), "El modelo redimensionador: supuestos y límites", *Memoria I Seminario Internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bassot, Étienne (2019), *Ten Issues to Watch 2019*. European Parliamentary Research Service: PE 630.352 – January 2019.

- Berditchevskaia, Aleks y Baeck, P. (2020), The future of minds and machines. How artificial intelligence can enhance collective intelligence. Nesta. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/FINAL_The_future_of_minds_and_machines.pdf
- Brugué-Torruebla, Quim (2018), "De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto". *Revista Especializada en Investigación Jurídica*: Año 2, Núm. 3, julio-diciembre.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chávez-Juárez, Florian, Blasco, A, Galíndez C., Hackett L., Núñez A., y Trujillo G. (2019), *Collaborative modelling @LNPP*, Documento de Trabajo, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas.
- Criado Grande, Juan Ignacio (2016), "Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?", en J.I. Criado Grande, *Nuevas tendencias en la administración pública*. Madrid: INAP, pp. 27-50.
- Criado Grande, Juan Ignacio y Julián Villodre (2016), "Crowdsourcing y plataformas colaborativas en las administraciones públicas. ¿Hacia un Wikigovernment? en J.I. Criado Grande, *Nuevas tendencias en la administración pública*. Madrid: INAP, pp. 95-119.
- GovLab-NYU (s.a.), Crowdsourcing Mexico City's Constitution. Case Study, Crowdlaw for Congress Series. Disponible en: <https://congress.crowd.law/files/cdmx-case-study.pdf>
- Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial de la Unión Europea (2018), *Una definición de la inteligencia artificial: Principales capacidades y disciplinas científicas*. Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>
- (2019), *Directrices éticas para una IA fiable*. Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>
- Hart, P. (1990), *Groupthink in Government: a Study of Small Groups and Policy Failure*. Amsterdam. Rockland, MA: Swets & Zeitlinger.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?" *Public Administration*: vol. 68, pp. 2-19.
- Klijn, Erik H. y Joop Koppenjan (2016), *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Loukides, Mike, and Ben Lorica. "How AI and Machine Learning Are Improving Customer Experience." O'Reilly Media, May 14, 2019. <https://www.oreilly.com/ideas/how-ai-and-machine-learning-are-improving-customer-experience>
- McCorduck, Pamela, Marvin Minsky, Oliver Selfridge y Herbert Simon (1977), History of Artificial Intelligence, *IJCAI*, 951-954.
- Malone, Thomas W. y Michael S. Bernstein (eds.) (2015), *Handbook of Collective Intelligence*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Malone, T.W., R. Laubacher y C. N. Dellarocas (2009), *Harnessing Crowds: Mapping the Genome of Collective Intelligence*. MIY Center for Collective Intelligence Working Paper; MIT Sloan School of Management Research Paper No. 4732-09.
- Malone, T.W. (2015), "Conclusion", en Thomas W. Malone y Michael S. Bernstein (eds.). *Handbook of Collective Intelligence*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Mulgan, Geoff (2017), *Big Mind: How Collective Intelligence Can Change Our World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Nam, Taewoo (2010), "The Wisdom of Crowds in Government 2.0: Information Paradigm Evolution toward Wiki-Government", *AMCIS 2010 Proceedings*. Paper 337.
- Noveck, B. S. (2009), *Wiki Government. How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institution Press.
- OCDE (2019), AI Public Observatory. Disponible en <https://www.oecd.org/going-digital/ai/about-the-oecd-ai-policy-observatory.pdf>
- Oxford Insights (2019), *Government AI Readiness Index*. Disponible en <https://www.oxfordinsights.com/ai-readiness2019>

- Pardo, María del Carmen (2004), "Prólogo", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Pisanti, Alejandro y Ernesto Velasco (mimeo.) "La cuarta revolución industrial y la administración pública: liderazgo innovador o disrupción forzada".
- Saunders, T. y Geoff Mulgan (2017), *Governing with Collective Intelligence*, Nesta.
- Surowiecki, James (2004), *The Wisdom of Crowds*. Anchor.
- Sunstein, Cass R. y Hastie, Reid (2014), *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Harvard: Harvard Business Review Press. ISBN 978-1-4221-2299-0.,
- Sunstein, C. R. (2019). *Conformity: The Power of Social Influences*. New York University Press.
- Symons, Tom (2015), What can England's new mayors learn from the transformation of Seoul city government? Disponible en: <http://www.nesta.org.uk/blog/what-can-englands-newmayors-learn-transformation-seoul-city-government>
- Valle-Cruz, D., Ruvalcaba-Gómez, E.A., Sandoval-Almazán, R., y Criado J.I. (2019). "A Review of Artificial Intelligence in Government and its Potential from a Public Policy Perspective", 20th Annual International Conference on Digital Government Research, June 18-20, 2019, Dubai, United Arab Emirates, ACM, New York, NY, USA.
- Velasco Sánchez, Ernesto (2009), "Seducción, consumo y nueva gerencia pública", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y las políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- Verhulst, Stefaan G. (2018), "Where and When AI and CI Meet: Exploring the Intersection of Artificial and Collective Intelligence towards the Goal of Innovating How We Govern." *AI & SOCIETY* 33, no. 2 (May 1, 2018): 293–97. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s00146-018-0830-z>
- Verhulst, Stefaan G., A. J. Zahuranec, and A. Young (2019), Identifying Citizens' Needs by Combining AI and CI, The GovLab. Disponible en: https://www.thegovlab.org/static/files/publications/CI-AI_oct2019.pdf
- Wassenhoven, L. (2008). Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: A Matter of National Culture? *Boletín de la A.G.E.* No. 46 - 53-76.
- Weld, Daniel S., Christopher H. Lin y Jonathan Bragg (2015), "Artificial Intelligence and Collective Intelligence.", en Thomas W. Malone y Michael S. Bernstein (eds.), *Handbook of Collective Intelligence*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- West, D. y Allen, J. (2020), *Turning Point: Policymaking in the Era of Artificial Intelligence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. doi:10.7864/j.ctvwh8fcb
- Williams Woolley, Anita, Ishani Aggarwal y Thomas W. Malone (2009), "Collective Intelligence and Group Performance". *Current Directions in Psychological Science*: Vol. 24(6), pp. 420-424.
- (2015), "Collective Intelligence in Teams and Organizations", en Thomas W. Malone y Michael S. Bernstein (eds.), *Handbook of Collective Intelligence*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.

Potenciando el uso de la inteligencia colectiva en las decisiones públicas mediante inteligencia artificial: las potencialidades de una plataforma de participación ciudadana del Congreso de Chile

Amaris Ananda Andrea Arroyo Muñoz
María Paz Hermosilla Cornejo

Inteligencia Colectiva

Nuestra sociedad está teniendo una crisis de representatividad política a nivel mundial que se ha incrementado con el paso de los años. Las instituciones han ido perdiendo credibilidad, los procesos son mirados con recelo y los representantes políticos tildados de corruptos/as. Ante este escenario, las personas, a través de organizaciones de la sociedad civil o simplemente como ciudadanos/as particulares, han tomado protagonismo en los procesos democráticos de sus países para poder dar respuesta contextualizada a sus necesidades.

Desde esta mayor participación ciudadana, más organizada y colectiva, surge una nueva manera de lograr cambios trascendentales en los países a través de lo que hoy se conoce como Inteligencia Colectiva (IC).

La inteligencia colectiva ha sido definida por algunas corrientes académicas desde el comportamiento de algunos grupos de animales o insectos como las abejas, “La conducta de enjambre se convierte en inteligencia colectiva cuando un grupo puede usarla para resolver un problema colectivamente, de forma tal que los miembros que forman parte del grupo no lo pueden hacer de forma individual (Fisher, 2009)”. Toca (2014: 260). Así es que se entiende que trabajando de manera conjunta las personas puedan lograr soluciones complejas a situaciones complejas que les aquejan.

La inteligencia colectiva, entonces, entrega al grupo soluciones y visiones más profundas y entramadas de situaciones que vivencian y problemas con los que tienen que lidiar como comunidad, derivando en soluciones, procesos, gestiones y -posiblemente- políticas, más eficientes para éstos.

Desde los postulados del francés Jean François Noubel este tipo de inteligencia representa “una disciplina que posibilita acciones concretas para la búsqueda de soluciones alternativas en el nuevo marco de cambio profundo de la sociedad”. Wilches & Jimenez (2014: 114). Esto potencia el nivel más social de cada ser humano, dejando relegado el ámbito más individual y generando, desde un pensamiento y trabajo interdisciplinario, con múltiples miradas, vivencias y experiencias, soluciones, respuestas e ideas que potencien a la sociedad en su conjunto, estimulando también el ejercicio ciudadano y política de cada persona.

Los estudios recientes han ido incorporando mayor contenido a esta nueva área, agrupando una serie de características claves en este tipo de inteligencia como: la **autoorganización** que “constituye un atributo propio de especies sociales, se refiere a la capacidad —en ausencia de control externo— para generar mejoras en el orden o para producir nuevas formas de organización frente a cambios ambientales”. Toca (2014: 260). La **flexibilidad**, que hace referencia a la capacidad del grupo de sobreponerse a cambios en el ambiente, ser adaptable y capaces de seguir trabajando por el bien común, y la **robustez** la que “garantiza que alguien asuma el desempeño de las funciones de los que fallan”. Toca (2014: 263). Al mismo tiempo, las investigaciones sobre inteligencia colectiva han logrado explicar aquellos factores que la posibilitan como la diversidad, la estructura, los incentivos, etc. y aquellos que la inhiben, como los sesgos, el interés propio y el problema del oportunista e incluso cuestiones más de fondo que dicen relación con que tipo de intervenciones dan los/as ciudadanos/as o como ver el valor de cada aporte por usuario/a.

Plataforma Senador Virtual y sus límites

Hay una demanda global desde la ciudadanía por tener una mayor participación en los procesos legislativos de sus países, por potenciar la democracia y transparentar los procesos. Una de las razones de esta necesidad es la deslegitimación que tienen hoy en día los/las políticos/as alrededor del mundo. Es así, que han surgido algunas iniciativas para revertir esto desde la ciudadanía y con la inteligencia colectiva, que surge, como se mencionó previamente, del trabajo conjunto de diversas personas para resolver un tema particular.

En Chile según la encuesta de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) del año 2019 el 47% de las personas encuestadas considera que la democracia en el país funciona mal o muy mal y sólo el 5% tiene mucha o bastante confianza en el Gobierno como institución. Este número es más bajo en el caso del Congreso de Chile, con solo un 3%. CEP (2019).

A nivel internacional la Organización de Naciones Unidas planteó en 2015 que “Paz, Justicia e Instituciones sólidas” debía ser uno de los objetivos para un desarrollo sostenible, donde la meta 16 de este objetivo particular habla de “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas [...]”. Naciones Unidas (2018)

Otras iniciativas han sido las de gobierno abierto que buscan potenciar la participación de sus ciudadanos/as en diversos procesos democráticos y legislativos de la política nacional, a través de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la tecnología e innovación.

En Chile una iniciativa que combina la participación con la tecnología es la plataforma Senador Virtual, que se creó en 2003. Esta es una plataforma de participación ciudadana que busca que las “personas naturales pueden participar y dar su opinión en ciertos debates legislativos previo a la votación de los senadores”. Feddersen y Santana (2019: 4).

La información recolectada en la plataforma Senador Virtual son las opiniones y votaciones de las personas que están inscritas y votan u opinan en diversos proyectos de ley. Esta información es entregada a las comisiones del Senado para enriquecer el debate legislativo desde la opinión ciudadana. A pesar de que estas votaciones no son vinculantes para el proceso legislativo, sí logran acercar la discusión legislativa a la ciudadanía y hacerles partícipes en ciertos niveles del proceso.

Sin embargo, si bien esta iniciativa busca generar una vinculación más directa con la toma de decisiones, existen ciertos elementos que merman el éxito de la misma. Un ejemplo de esto es que la caracterización de las personas inscritas en la plataforma es mayoritariamente hombres de la región Metropolitana de Chile (la capital o cercana a ella), lo que puede generar un nivel de sesgos sobre sus opiniones legislativas y disminuye una representación sobre la heterogeneidad que conforma al país.

Esta plataforma ha estado activa en Chile hace 17 años, y a pesar de no contar con esfuerzos concertados de difusión por parte del Senado, tuvo 136.229 personas inscritas, de las cuales 93.201 han interactuado en ella (68%), en un total de 289 proyectos.

El grupo de investigación del GobLab, laboratorio de innovación pública de la Universidad Adolfo Ibáñez en conjunto con la Universidad de Harvard han estado realizando una investigación aplicada sobre esta plataforma de participación ciudadana desde el año 2018, esto con el apoyo del Senado de Chile y el financiamiento de Harvard UAI Collaborative Research Program del David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard.

Desde los resultados de las diversas investigaciones realizadas; revisión de la plataforma, análisis de comentarios, entrevistas personalizadas a usuarios/as y trabajadores del Senado, es que el equipo investigador categorizó a las personas inscritas en la plataforma en cuatro categorías, según su nivel de interacción en ella:

1. Observador: se inscribe, pero no participa.
2. Oportunista: ha participado en una única instancia.
3. Esporádico: ha participado en 2 instancias.
4. Recurrente: ha participado en 3 o más instancias.

Además, el equipo de investigación ha podido desarrollar algunas recomendaciones para la mejora de esta plataforma y para lograr llegar a más personas, aumentando su incidencia a nivel nacional, estas son:

“1. Incluir un sistema de autenticación de personas para todos quienes se registren para identificar votos y comentarios con individuos.

2. Extender el uso de esta herramienta para capturar información útil para el proceso legislativo, aumentando el número de proyectos que se discute, el número de usuarios, buscando mayor heterogeneidad y diversidad a las votaciones y opiniones.

3. Favorecer e intencionar la participación de los Senadores Virtuales en más de una instancia en la plataforma.

4. Generar mecanismos para identificar las posturas más frecuentes, para luego separarlas de los puntos de vista que están ausentes del debate de medios y que puedan ser relevantes para la tramitación legislativa.

5. Tener un equipo con competencias en análisis cualitativo y carga horaria asignada de forma permanente que redacten las preguntas adecuadas y generen informes pertinentes y útiles a la discusión parlamentaria.

6. Incluir el informe en la historia de la ley y las métricas en el Sistema de Información Legislativa para mejorar el acceso de los resultados de las votaciones de modo tal que esté a disposición de los parlamentarios como “el input ciudadano” correspondiente al informe del Senador Virtual”. Feddersen y Santana (2019: 5)

Estas recomendaciones fueron presentadas al Senado chileno y este año el equipo de investigación del GobLab está trabajando en un nuevo proyecto de investigación a partir de análisis de textos para poder apoyar el procesamiento de los miles de comentarios que en pueden alcanzar los proyectos de ley, que hacen imposible su revisión oportuna con los recursos actuales que el Congreso tiene disponible para el proceso.

En esta misma línea, el 2020 el Senado, con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo, realizó una actualización a la plataforma, lanzando en junio su continuación, llamada “Congreso Virtual”. Esta incluye nuevas funciones y busca potenciar la comunicación que se ha ido obteniendo con la participación de la ciudadanía en “Senador Virtual” integrando ahora, también a la cámara de Diputadas y Diputados a este proceso democrático.

En esta actualización de la plataforma se incorporarán proyectos que puedan ser de mayor interés para la ciudadanía, prefiriendo aquellos que hayan comenzado o “se encuentre próximo a su inicio, la discusión en general en comisión, con la finalidad de que sus resultados del “Congreso Virtual” sean conocidos por la comisión respectiva antes de que el proyecto sea votado por ella”. Biblioteca Congreso Nacional (2020)

Se pueden vislumbrar ciertos límites de esta plataforma para la inteligencia colectiva como una herramienta capaz de utilizar la “sabiduría de la multitud”.

Estudios afirman que el *crowdsourcing* enfrenta cuatro retos: el primero es cómo reclutar y mantener a los usuarios para las tareas, el segundo es el tipo de contribución que los usuarios pueden generar, el tercero se refiere a cómo combinar las aportaciones y el cuarto es cómo evaluar las contribuciones. Doan, Ramakrishnan y Halevy (2011: 86)

En este sentido, cada reto descrito se puede ligar a las recomendaciones elaboradas en la investigación sobre Senador Virtual. Por ejemplo, para no solo extender el número de participantes sino que para mantenerlos se hace indispensable contar con el *sistema de autenticación de personas* y el *informe en la historia de la ley*, toda vez que la identificación puede impulsar la idoneidad del sistema cuando los miembros de la multitud se dan cuenta del valor de su solución para la plataforma. Oguz (2019: 5) manteniendo de esta forma a los usuarios, y posibilitando el reclutamiento de una mayor cantidad de ciudadanos que ven valor en sus contribuciones.

Siguiendo con esta misma línea, otro desafío que se puede visualizar en la inteligencia colectiva, tiene que ver con la necesidad de eliminar los posibles sesgos que se generen en ella a raíz de la heterogeneidad/homogeneidad de los/as usuarios/as. Pues, si hay baja o nula diversidad entre las personas, todos/as podrían predecir exactamente lo mismo o algo muy similar, por lo que el error individual promedio es igual al error de la multitud.

Se produce de esta manera, y en el caso particular, la necesidad de extender el uso de Congreso Virtual a una mayor cantidad de usuarios/as a lo largo de Chile, dando representatividad a regiones extremas con sus propios contextos, problemas, visiones del país; para así resguardar la generación de contribuciones en legislaciones con una perspectiva más amplia y heterogénea que pueda reflejar de mejor manera la realidad chilena.

Inteligencia Artificial y sus aportes a la Inteligencia Colectiva

Nuestra sociedad actual es parte de un mundo globalizado y tecnologizado, donde se espera que los procesos sean rápidos y eficientes, dando respuesta a la acelerada vida que llevamos diariamente. Esto ha llevado a las personas a cada vez ir confiando y contando más y más con la tecnología y los descubrimientos en esta materia para poder llevar su día a día de una mejor manera.

La tecnologización de procesos ha permitido que la vida de las personas sea más cómoda y segura, pero no sólo para las personas individuales, sino que también ha venido a beneficiar a las instituciones en sus procesos y gestiones, permitiendo un uso más eficiente de recursos tanto monetarios como humanos, permitiendo entregar mejores servicios a personas, mejores maneras de buscar información, elaborar programas en base a información clara desde la sociedad, entre otras.

Un ejemplo de esta tecnologización de la vida y proceso es la inteligencia artificial, que desde The Alan Turing Institute se define como un término general para una gama de tecnologías basadas en algoritmos que frecuentemente intentan imitar el pensamiento humano para resolver tareas complejas. En este sentido la IA se ha ido incorporando en el debate social y ha tomado relevancia gracias a que conlleva “la promesa de cambiar la forma en que vivimos y nuestra percepción del mundo”. Gómez et al (2020: 12).

La inteligencia artificial ha demostrado tener un gran potencial para el apoyo de nuestras vidas y procesos, pudiendo convertirse en un gran aliado para servicios sociales, procesos y avances en medicina, atención de clientes, apoyo emocional para ciertas personas, entre otros ámbitos.

En el caso chileno, el gobierno está trabajando para crear una política nacional de inteligencia artificial.

Buscan que ésta sea una política participativa, por lo que además de generar instancias de encuentro y diálogo para recoger la visión, ideas y percepciones de la ciudadanía, se creó un comité de expertos/as interdisciplinaria de académicos/as, investigadores y personas expertas en la materia, que es guiada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

La misión de este comité es orientar y apoyar al Gobierno en el diseño de esta política. Existen hoy en día 3 ejes centrales en los que se está trabajando para la política:

1. Factores Habilitantes; Elementos necesarios para el desarrollo de la IA como datos, capital humano y la infraestructura tecnológica necesaria.
2. Desarrollo de IA y sus aplicaciones: Elementos propios de la investigación en IA y el desarrollo y demanda de soluciones. Teniendo presente la oferta y demanda de todos los actores del ecosistema.
3. Ética, aspectos regulatorios e impacto sociales y económicos: Consideración de desafíos éticos, regulatorios, económicos y sociales que se deben desprender del uso y desarrollo de la IA, tal como las oportunidades de buen uso que surgen.

(Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2020)

La inteligencia artificial puede crear valor en diferentes ámbitos. Por ejemplo, en Chile se implementó un software llamado DART, que ayudó al Ministerio de Salud a ampliar la cobertura de detección de signos de la retinopatía diabética. El software contiene algoritmos de inteligencia artificial que revisan exámenes de fondo de ojo tomados en centro de salud primaria, derivando a oftalmólogos aquellas imágenes con riesgo de retinopatía, a través de un sistema digital. Esto permite optimizar el tiempo de los especialistas, escasos en el país, y que puedan estar ubicados en lugares diferentes al del examen médico. Gómez et al (2020: 65)

Otro caso es el de la compañía de alimentos Not Company (NotCo) que ofrece alternativas veganas de alimentos. Esto por medio de fórmulas que “produzcan los mismos sabores y valores nutricionales que los productos animales tradicionales” Gómez et al (2020: 65). La inteligencia artificial les permite acelerar los procesos de investigación que realizan por medio de “generación de lenguaje natural, plataformas de aprendizaje automático y de aprendizaje profundo”. Gómez et al (2020: 65)

Estos rápidos avances en tecnología e innovación significan a la vez mayores oportunidades para hacer progresar también a la inteligencia colectiva. Internet y la acumulación de grandes volúmenes de datos en plataformas permiten combinar los conocimientos recolectados por las personas y ponerlos al servicio de una mejor democracia, proceso e incluso un servicio. Pero es la inteligencia artificial lo que canaliza la “sabiduría de las masas”. Además, el desarrollo cada vez más particular de esta área, ha creado metodologías dentro del machine learning y el procesamiento de lenguaje natural que facilitan de mejor manera el análisis de la inteligencia colectiva.

El poder analizar grandes cantidades de comentarios de personas de manera rápida, eficiente e inteligente, como lo permite la IA, abre una potencial más amplia para el uso e impacto que puede tener la inteligencia colectiva en los procesos de democracia de diferentes países. Ahondaremos más tarde en este tema.

Límites de la Inteligencia Artificial

Por un lado, la efectividad y exactitud de la Inteligencia Artificial (IA) depende sustancialmente de la calidad de los datos subyacentes así como de los algoritmos creados por humanos para analizar esos datos. Verhulst (2017: 294) Así, implementar sistemas con datos erróneos puede provocar resultados indeseados que no darán soluciones a las problemáticas con los que la IA trató de lidiar en un principio.

Saber detectar la calidad de estos, como de los algoritmos es un desafío con el que la inteligencia Artificial debe lidiar para no perpetuar el ciclo de error.

Romper con este paradigma se ha vuelto una discusión imperante en los desarrolladores de programas automatizados. En este sentido, la inteligencia colectiva juega un papel crucial, pues en teoría la IC elude los riesgos de discriminación y exclusión presentes en la implementación de estos sistemas al estar especialmente diseñados para tener más y mayor diversidad de personas en la discusión, de ahí la necesidad de generar en el crowdsourcing un espacio ampliamente heterogéneo.

Por otro lado, con el tiempo los estudios han evidenciado claramente como los algoritmos pueden discriminar en contra de minorías o poblaciones vulnerables, reproduciendo prejuicios y estereotipos fuertemente arraigados en la sociedad actual, y posiblemente extendiendo dichos sesgos si es que su uso se masifica. Es por esto que la IA "requiere de esfuerzos activos y coordinados para evitar sesgos y efectos adversos en colectivos desfavorecidos". Gómez et al (2020: 6)

Otra limitación de la inteligencia artificial es su explicabilidad. Los algoritmos tienen diferentes tipos de opacidad que afectan la transparencia de los sistemas, entre ellas la opacidad intrínseca, definida como aquella que surge de la dificultad de interpretación que tienen los algoritmos de machine learning. Burrell (2016) Otra opacidad relevante en algoritmos utilizados en sistemas democráticos es la analfabeta, que se produce porque las personas no tienen las habilidades técnicas para entender como funciona la inteligencia artificial, lo que podría generar una falta de confianza en ella.

Por último, la inteligencia artificial puede ser mirada con recelo por aquellos que desconocen este campo emergente, es por ello que al combinarla con IC se pueden mitigar los riesgos asociados a la legitimidad e incluso a mejorar su eficacia. Si se implementa de manera efectiva, la automatización a través de la inteligencia artificial podría ahorrar tiempo y esfuerzo, dando lugar a lo que llamamos "Inteligencia Colectiva Aumentada". Verhulst (2017: 295)

Aportes de la Inteligencia Artificial a la Plataforma Congreso Virtual

Otra manera de superar estos factores que inhiben la inteligencia colectiva es utilizando técnicas de inteligencia artificial. Así, mediante el mecanismo de análisis automático de textos, es posible identificar las posturas más frecuentes en los/as usuarios/as, para luego separarlas de los puntos de vista que están ausentes del debate de medios y que puedan ser relevantes para la tramitación legislativa, superando no solo la problemática del "tipo de contribución" identificada por Doan, Ramakrishnan y Halevy, sino que también de "cómo evaluar la contribución" y de cómo "combinarla".

La inteligencia artificial puede ayudar con los problemas que tienen que enfrentar servidores públicos/as a la hora de analizar la participación ciudadana en esta plataforma. Por un lado, es imposible o muy costoso analizar manualmente todos los comentarios derivados de los procesos de participación ciudadana de manera oportuna, para poder utilizarlos en la redacción de las leyes. Por otro lado, para aumentar la legitimidad de las instituciones se requiere masificar la participación, lo que generaría aún más comentarios, intensificando el problema.

Para dar respuesta a esto el equipo de investigación del GobLab está trabajando para extraer de manera automatizada conocimiento importante para los/as parlamentarios desde los comentarios que existen hoy en día en la plataforma. La información que hasta ahora le está llegando a los/as representantes políticos/as no ha sido de gran ayuda para la toma de decisiones legislativas. La propuesta del equipo investigador es usar la experiencia de análisis legal para extraer contenido novedoso y común entre los comentarios de usuarios/as, desde la minería de texto.

En la plataforma Senador Virtual, ahora Congreso Virtual existen cerca de 83,907 comentarios los que se utilizarán para entrenar y testear los algoritmos de análisis de textos que los categorizan en comentarios novedosos y comunes. Los comentarios **comunes** hacen referencia a categorías frecuentes en discusiones legislativas (opiniones ciudadanas sobre leyes que son visibles en encuestas de opinión pública). Por otro lado, los comentarios **novedosos** hacen referencia a categorías que no aparecen en el debate público ya que representan conocimiento técnico o experiencias personales que proporcionan reflexiones valiosas en la implementación y diseño de leyes.

Se utilizará la siguiente metodología para reducir la sobredosis de información y extraer comentarios novedosos.

1. Recopilación y pre-procesamiento de datos: Se recolectará y limpiará una base de datos de texto para luego, construir una base final limpiando y convirtiendo comentarios en espacio vectorial
2. Construcción de base de conocimientos: Se etiquetarán los comentarios (novedosos y sustantivos) para obtener un estándar de "oro" de categorías. Para poder entrenar el modelo 8000 comentarios serán etiquetados por personas. Así los algoritmos pueden aprender de estos y evaluar los resultados.
3. Diseño de categorización de texto: Los modelos de análisis de texto serán entrenados y aplicados para detectar categorías de "sustantivos y novedosos". Haciendo pruebas de diversidad configuraciones para alcanzar el mejor resultado.
4. Evaluación del modelo: Los métodos de análisis de texto se evaluará usando estándares métricos objetivos para así seleccionar el mejor algoritmo y configuración para esta situación.
5. Evaluación: Una vez que se seleccione el mejor modelo, se categorizaran comentarios para 3 leyes mostrando comentarios de la categoría novedosos a 5 jefes de equipo de senadores. Se encuestarán a estos servidores luego, para medir el nivel de interés y novedad de los comentarios.

Limitaciones de IA e IC en Plataforma Congreso Virtual

La plataforma de Congreso Virtual de Chile es una excelente iniciativa del Parlamento para poder acercar a la ciudadanía a procesos legislativos y, a la vez, tratar de transparentar y volver más confiable el proceso para la sociedad. Esta iniciativa requiere de esfuerzos múltiples de variados sectores para que se mantenga vigente y sea capaz de llevar a cabo su objetivo trazado. Además de las aportaciones que pueden significar para la plataforma el uso de inteligencia artificial y lo que significa para ésta la inteligencia colectiva, no es lo único y ambas tienen limitaciones frente al desafío que enfrenta la participación ciudadana en Chile.

Múltiples son los temas que se deben tener en consideración para poder asegurar y mejorar el éxito de la plataforma de Congreso Virtual. Uno de ellos es la difusión de esta plataforma entre las personas. A pesar de ser una plataforma que lleva 17 años implementada en nuestro país el nivel de conocimiento de su existencia entre el común de las personas es muy baja.

Es necesario que se destine tiempo y recursos en difundir, promocionar y promover esta plataforma de participación ciudadana de manera clara y consistente para que así, más personas puedan acceder a está ampliando el nivel de participación a nivel nacional. Esto además vendría a conciliar también la problemática de la homogeneidad de perfil que existe hoy en día en la plataforma. Se debería hacer una campaña con focos en jóvenes y en regiones del país ya que su nivel de representación es casi nula hoy en día en la plataforma.

Otro punto a trabajar es la cultura cívica que existe en el país. Es ampliamente conocido que los porcentajes de participación en política o procesos políticos han ido disminuyendo con el paso de los años en Chile. Esto se puede deber a muchos factores. Académicos/as y políticos/as barajan diversas hipótesis sobre el porqué se ha generado esta disminución de participación. Sin importar cual es la causa real de esta situación sí es importante hacerle frente y tratar de remediar por el bien del proceso democrático.

Esto se puede llevar a cabo de diversas maneras, desde la academia, desde los foros sociales, con apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, con campañas publicitarias, entre otras. Lo que sí toma relevancia es poder trabajar para crear una estrategia que permite nuevamente que las personas consideren importante y fundamental su participación en procesos políticos y legislativos del país.

Lo anteriormente señalado tiene relación también con otro problema que enfrenta la plataforma de Congreso Virtual que es la falta de pertenencia y de aporte que siente la población. De acuerdo a la Encuesta Bicentenario 2016, el 81% de la población cree que sus ideas están poco o nada representadas en el actual Congreso. En la encuesta del año 2017 el 60% de las personas encuestadas considera que sus opiniones no influyen en las decisiones del Estado. Universidad Católica (2017: 32)

En Chile se cuestiona el nivel de participación real que tienen las personas en los procesos políticos, ya sea por falta de oportunidades o por falta de conocimiento de estas. Las personas necesitan saber que sus comentarios en la plataforma, sus visiones e ideas sí son analizadas y escuchadas por alguien. Es necesario que de manera explícita estos comentarios aparezcan en el debate político.

Por último, la retroalimentación y agradecimiento a las personas también es fundamental. Las personas que participan de la plataforma no tienen información clara de cómo terminaron las leyes en las que participaron y si su comentario se tuvo en cuenta o no.

Se requiere implementar un sistema que entregue información de retroalimentación de su participación e involucramiento en el proceso a cada persona, para cerrar el ciclo de participación y además, contribuir a ese sentimiento de pertenencia y de generar un aporte real en los procesos políticos, que es finalmente lo que la ciudadanía está solicitando a sus políticos/as a nivel mundial.

En resumidas cuentas, encontrar un mecanismo que solucione de manera eficiente, rápida y global una problemática que aqueja a la democracia de los tiempos actuales, es todo un desafío, tanto para los/as mismos/as representantes políticos/as como para la ciudadanía. Es por ello, que haber unido dos avances propios del presente siglo y extrapolarlos al sistema del que formamos parte, es un acierto. Perfeccionar y superar los límites a los que se ve expuesto el *crowdsourcing* y la inteligencia artificial es una tarea que resta para los años venideros y cuya masificación e integración llevará a beneficios impensados en otra época.

Bibliografía

- Burrell, Jenna. (2016). "How the machine 'thinks': Understanding opacity in machine learning algorithms". *Big Data & Society*, 3, pp.2-4.
- CEP (2019), "Estudio Nacional de Opinión Pública", N° 84
- Doan, Anhai, Ramakrishnan, Raghu, Halevy, Alon, (2011) "Crowdsourcing systems on the world-Wide web". *Commun. ACM* 54 (4), 86-96.
- Feddersen, Mayra, Santana, Luis, (2019) "Senador Virtual. 16 años de *crowdlaw* en el parlamento chileno"
- Gómez Mont, Constanza, Del Pozo, Claudia, Martínez Pinto, Cristina, Martín del Campo, Ana (2020) "La inteligencia artificial al servicio del bien social en América Latina y el Caribe: panorámica regional e instantáneas de doce países" Una publicación de la iniciativa fAIr LAC
- Naciones Unidas (2018), "La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe" (LC/G.2681-P/Rev.3)
- Oguz A. Acar (2019), "Motivations and solution appropriateness in crowdsourcing challenges for innovation" in *The Digital Transformation of Innovation and Entrepreneurship* volumen 48, issue 8, p.5
- Toca Torres, Claudia (2014), "Inteligencia colectiva: Enfoque para el análisis de redes" en *Estudios Gerenciales* 30, pp. 259-266
- Universidad Católica, GfK Adimark (2017), "Encuesta nacional bicentenario 2017"

Universidad Católica, GFK Adimark (2016), "Encuesta nacional bicentenario 2016"

Verhulst, Steefaan (2018), "Where and when AI and CI meet: exploring the intersection of artificial and collective intelligence towards the goal of innovating how we govern", in *AI & SOCIETY* N° 33, pp. 293-297

Wilches Maecha, Luis, Jiménez Silva Ricardo (2014), "La inteligencia colectiva y la responsabilidad social y política del investigador. "Del yo al nosotros y del nosotros al todo" ", en *Análisis* Volumen 46, N° 84, pp.105-123

Inteligencia colectiva y tecnologías sociales para potenciar la innovación abierta en la administración pública iberoamericana

Francisco Rojas
Martín Loredana Stan

1. Introducción

El talento humano es un capital intangible del sector público que tradicionalmente no ha sido aprovechado en toda su extensión. Cada profesional público acumula a lo largo de su trayectoria conocimiento, experiencia, competencias o habilidades que deben ser aprovechadas. La suma de todas estas inteligencias individuales tiene un gran potencial para la transformación del sector público. Por ello, las organizaciones que componen el sector público deben ser capaces de identificar, canalizar y aprovechar todo este bagaje para crear valor público.

Esta ponencia analiza el potencial de las redes sociales para la generación de inteligencia colectiva. Existe una preponderancia de publicaciones sobre tecnologías sociales en el sector público enfocadas en el análisis de su dimensión externa Rojas-Martín (2017), es decir, entendidas éstas como canales que pueden favorecer la comunicación con la sociedad. Efectivamente, el interés por analizar el potencial de la suma de las inteligencias individuales de los profesionales del sector público que colaboran en plataformas digitales es creciente en las últimas décadas. Por eso resulta de interés conocer si es posible agregar de manera efectiva dichas inteligencias individuales.

En esta línea trabajan autores como Saunders y Mulgan (2017), que consideran que la inteligencia colectiva sí existe, y que consiste en la habilidad de grandes grupos de personas - comunidades, regiones o ciudades - de pensar y actuar de manera inteligente y, que el resultado de esa acción, sea mejor que la suma de las partes.

El auge de las tecnologías sociales y la web 2.0 pueden estar facilitando la suma de estas inteligencias individuales a través del poder de la colaboración (Lévy, 2004). Estas tecnologías que facilitan la interacción están derivando en un incontable número de redes sociales digitales, tanto de carácter generalista como verticales. Podríamos decir que las redes sociales están presentes hoy en día en buena parte de nuestras vidas y que contribuyen para relacionarnos con otras personas a todos los niveles: personal, profesional, lúdico o afectivo, entre otros. Pero ¿en qué consisten las redes sociales digitales? Según Rojas-Martín (2017:30) se definen como:

“tecnologías sociales derivadas de la Web 2.0 que permiten la generación de comunidades virtuales a partir de la conexión, la generación, interacción e intercambio de información de un colectivo limitado de personas que comparten unos intereses comunes”

Estas herramientas se están mostrando útiles para incrementar la interconexión, facilitar la comunicación bidireccional y masiva, para impulsar la colaboración y el aprendizaje informal entre los profesionales del sector público (Criado et al. 2019, Rojas-Martín, 2017). En palabras de (Chun et al., 2010:5), las tecnologías sociales “podrían permitir la colaboración distribuida, el intercambio de información y la creación de inteligencia colectiva a gran escala, a todos los niveles, del local al federal”. En suma, las organizaciones del sector público deben emplear la irrupción de estas tecnologías para aprovechar todo el talento humano que atesoran internamente y en su entorno.

En esta ponencia presentaremos la experiencia de la Red Social NovaGob, una comunidad digital dedicada a la innovación pública, que ha albergado diversas actividades y acciones basadas en la colaboración en red durante la pandemia provocada por la COVID-19.

Esta red de innovadores públicos cuenta con más de 16.000 miembros, entre empleados públicos, profesionales del sector privado y académicos, provenientes de todos los países de Iberoamérica, constituyéndose como una de las redes sociales profesionales referentes en el sector público. A lo largo de esta ponencia, se realizará una aproximación a los conceptos de innovación abierta, colaboración en red e inteligencia colectiva. Además, se realiza una breve descripción de las funcionalidades con las que cuenta la red social, para posteriormente presentar algunas experiencias de interés basadas en la colaboración que ofrecen respuesta a diversos desafíos que ha supuesto, para los miembros de la comunidad, la crisis provocada por la pandemia.

2. Innovación abierta, colaboración en red e inteligencia colectiva

La innovación en las administraciones públicas pasa inexorablemente por el aprovechamiento del conocimiento del entorno. Por ello, se debe avanzar en la necesidad de aplicar un enfoque de innovación abierta que aproveche la colaboración en red y que tenga como objetivo el desarrollo de la inteligencia colectiva. Para alcanzar este último objetivo es recomendable haber aplicado previamente los dos primeros.

En primer lugar, introducir un enfoque de innovación abierta implica la creación de redes de colaboración en el entorno de las administraciones públicas para aprovechar toda la inteligencia de su entorno. La colaboración en red favorece el acceso al conocimiento, creatividad, recursos o capacidades transformadoras (Bommert, 2010). Lo anterior permitiría realizar análisis más objetivos y la toma de decisiones más idóneas (Sørensen y Torfing, 2012). Por tanto, se observan elementos de interés que sugieren el empleo de la innovación abierta en el sector público.

Sin embargo, este enfoque abierto y de trabajo en red también presenta algunas limitaciones. Diversos autores han identificado experiencias fallidas, en parte debidas a la complejidad para motivar a los actores participantes y para generar una cultura de la colaboración (Gray, 1989; Ansell y Gash, 2008). Todo ello, muestra la complejidad de trabajar con una diversidad de actores y previene del empleo de fórmulas simplistas cuando se trata de lograr la inteligencia colectiva.

Una apuesta práctica para aprovechar el conocimiento del entorno implica de un laborioso trabajo previo. Para alcanzar resultados positivos se deben alinear estratégicamente a las personas que participen en la red de colaboración (Mandel y Keast, 2007). Lo anterior implica un compromiso colectivo para transformar sus formas de trabajar (Mandel y Keast, 2007), desde lógicas individuales, hacia dinámicas colectivas e inclusivas.

El enfoque colaborativo en las administraciones no sólo debe estar enfocado a su relación con la ciudadanía, sino también con los propios empleados públicos, mediante espacios que les permita compartir conocimiento (Pando et al, 2014). En España, se han identificado diversos casos en los que el enfoque de innovación abierta y colaboración ha permitido la generación de inteligencia colectiva en el ámbito público. Un ejemplo de ellos ha sido el *Grupo de datos abiertos de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*. Creado en 2016, tiene como objetivo crear un grupo colaborativo y multidisciplinar para analizar la situación de los Datos Abiertos en España y promover su desarrollo en beneficio de la sociedad. El impulso partió de un grupo "intraemprendedores públicos", si bien está abierto a otros profesionales del ámbito académico y privado. Durante su bagaje han elaborado dos publicaciones colectivas: la "Guía estratégica de Datos Abiertos- Conjuntos de datos mínimos a publicar" y "40 conjuntos de datos a publicar por las Entidades Locales" que condensan acciones, pautas, recomendaciones y estándares comunes para que las entidades locales españolas publiquen sus datos. Este caso de interés muestra que, a partir de la creación de una coalición de especialistas, se puede crear de "abajo-arriba" un marco de conocimiento común para el uso y reutilización de información pública que beneficie, no solo a sus autores, sino al conjunto de la sociedad española.

De hecho, algunos estudios (Criado y Villodre, 2017) muestran como los “intraemprendedores públicos” tienen influencia a la hora de fomentar la participación de los empleados públicos en redes colaborativas.

Las dinámicas generadas a partir de lógicas abiertas y de colaboración en las administraciones públicas pueden facilitar la inteligencia colectiva. Pero ¿en qué consiste la inteligencia colectiva? El debate acerca de la efectividad o no de desarrollar proyectos o ideas de manera colectiva viene de largo. Por un lado, están quienes consideran que la participación colectiva en asuntos públicos puede resultar ineficiente en términos de recursos y tiempo y, por otro lado, quienes confían en la necesidad de incorporar puntos de vista diferentes para lograr soluciones efectivas.

Un reciente estudio basado en técnicas experimentales sobre la inteligencia colectiva a nivel europeo sugiere que “grandes grupos de personas independientes, motivadas y bien informadas pueden, colectivamente, tomar mejores decisiones que los individuos aislados” (Milotay y Sgueo, 2020). Lo anterior nos muestra la necesidad de que las administraciones públicas apuesten, por tanto, por desarrollar métodos inclusivos para mejorar la toma de decisiones.

¿Y cómo define la academia ese conocimiento generado desde la cooperación de una multiplicidad de actores? Actualmente no existe un consenso en la definición de la inteligencia colectiva. Realizando una aproximación al concepto, Levy (2004), describe la inteligencia colectiva como una forma de inteligencia distribuida universalmente, mejorada constantemente, coordinada en tiempo real y que da como resultado la movilización efectiva de habilidades. Y para Malone et al. (2010), la inteligencia colectiva se puede definir como un grupo de individuos que desempeñan actividades conjuntamente que parecen inteligentes.

En suma, a partir de estas definiciones podemos considerar la inteligencia colectiva como la colaboración de un grupo de personas, que han de ser motivadas, informadas y coordinadas para conseguir una movilización efectiva de sus capacidades y conocimientos para la toma de mejores decisiones.

En la actualidad, la inteligencia colectiva tiene varias dimensiones que la nutren. La primera, la dimensión social y democrática (Milotay y Sgueo, 2020), que tiene que ver con todo aquello relacionado con lo que antes definimos como innovación abierta, y cómo promover la participación del conocimiento externo e interno en la toma de decisiones públicas. La segunda, la tecnológica, relacionada con las nuevas plataformas digitales y tecnologías sociales que apoyan a las administraciones a incorporar la “sabiduría de la multitud” - ciudadanos, empleados y expertos externos - en la gestión pública. Ambas dimensiones no resultan excluyentes, más bien al contrario, se debe avanzar en un equilibrio entre los ámbitos sociales y democráticos, y el empleo de la tecnología para aglutinar la inteligencia colectiva.

Con la irrupción de las tecnologías sociales el potencial de la colaboración en red y la generación de inteligencia colectiva ha crecido exponencialmente. Organizaciones especializadas en la innovación como Nesta (2020) identifican 3 modalidades a través de las cuales la tecnología potencia la inteligencia colectiva: (1) Conectar a personas eliminando las barreras de tiempo y distancia, poniendo en común su conocimiento, como hace por ejemplo Wikipedia. (2) Fomentando la generación de nuevos datos a través de los smartphones, las aplicaciones de geolocalización o las aplicaciones de IoT. Algunos autores como John Prpić (2016) hablan incluso de nuevas formas de crowdsourcing basadas en las tecnologías smart, tales como *Crowdsensing*, *Crowdsourcing situado*, *Crowdsourcing espacial* y *Crowdsourcing de wearables*. Y (3) Mejorar la toma de decisiones públicas mediante la inteligencia artificial - como por ejemplo el Big Data - que pueden analizar grandes volúmenes de datos, mejorando las predicciones o ayudando a entender de manera eficiente información poco estructurada. Como vemos, las posibilidades que ofrece la tecnología son poderosas y deben ser tenidas en cuenta en la agenda de los directivos públicos.

Además de la inteligencia colectiva, existe otro concepto muy presente en la actualidad, el de la "inteligencia artificial" (IA). Si a primera vista estos dos conceptos parecen antagónicos, autores como Mulgan (2018) y Verhulst (2018) identifican la emergencia de un nuevo campo de investigación, en la intersección entre ambos conceptos, apostando por la combinación de las competencias humanas y de las máquinas para conseguir instituciones inteligentes y potenciar la gobernanza participativa.

Esta reflexión debe ser tenida en cuenta en los numerosos proyectos tecnológicos basados en IA que se ponen en marcha de manera creciente sin tener en consideración la vertiente más cualitativa.

En su investigación sobre las iniciativas que utilizan inteligencia colectiva con el apoyo de la tecnología alrededor del mundo, Saunders y Mulgan (2017) clasifican los resultados positivos en cuatro categorías generales: (1) *Mejor conocimiento de la realidad* a través de nuevas herramientas digitales que proporcionan grandes cantidades de datos; (2) *Mejores y más inclusivas ideas y soluciones* para los problemas de la sociedad empleando el conocimiento experto; (3) *Mayor participación ciudadana*, fomentando la participación digital que en muchos casos puede facilitar la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones; (4) *Mejor seguimiento y evaluación de las políticas*, fomentando la transparencia. Por tanto, no son menores los beneficios que suponen el empleo de este tipo de enfoques.

A pesar del potencial que la utilización complementaria de estas dos metodologías puede tener para las administraciones, en muchas ocasiones nos podemos encontrar con retos a la hora de implementarlas. Algunos de estos retos los identifica Nesta (2020) y están relacionados con: (1) *realizar un análisis adecuado de las interacciones entre las personas y, entre éstas y las máquinas*, a la hora de implementar herramientas de inteligencia artificial. Es lo que le ha pasado con el chatbot de Microsoft llamado Tay en el año 2016, al que los usuarios le enseñaron a hacer comentarios racistas en Twitter, algo que Microsoft no había previsto. (2) *priorizar el marketing sobre el debate* a través de algoritmos que optimizan funciones como tasas de clics que pueden promover comentarios y comportamientos negativos en detrimento del debate constructivo y (3) *la ética del uso de la inteligencia artificial* para el beneficio colectivo. Lo anterior muestra un panorama complejo y desconocido sobre el que se debe avanzar de manera prudente pero que promete un cambio de modelo en ámbitos tan dispares como la gestión del conocimiento, el aprendizaje, la participación o la toma de decisiones.

3. Redes sociales verticales para la colaboración de los innovadores públicos: el caso de Red Social NovaGob

Si en el apartado anterior se ha realizado una aproximación de los conceptos de innovación abierta, colaboración en red e inteligencia artificial, en éste se presenta de una manera descriptiva una experiencia de generación de inteligencia colectiva. El caso que aquí se expone se sitúa en un contexto de pandemia mundial por la COVID-19, que ha impactado en todos los ámbitos sociales, pero en esta ponencia nos interesa acercarnos a la realidad de los miembros que conforman la comunidad iberoamericana de innovadores públicos. Para ello, vamos a focalizarnos en la interacción que se ha producido en la Red Social NovaGob.

La aparición de las redes sociales profesionales en el sector público facilita la colaboración en red puesto que permite superar tradicionales barreras en términos de costes, tiempo o distancia. Creada en 2013, la Red Social NovaGob cuenta actualmente con más de 16.000 miembros del sector público iberoamericano que colaboran mediante la creación de grupos enfocados a temáticas sectoriales, donde se producen debates e intercambio de ideas. Pero, además, los innovadores públicos comparten sus visiones y experiencias en artículos de blogs y creando documentos colaborativos (wiki).

Este proyecto surgido de la Universidad Autónoma de Madrid en 2013 se integra dentro del ecosistema de innovación pública de la Fundación NovaGob y se complementa con otro tipo de iniciativas¹. Además de ésta, también existen otras redes sociales activas como GovLoop, la Red de Innovadores Públicos del Gobierno de Chile, la Red Profesional de la Junta de Andalucía y la Red Social del Instituto Nacional de Administración Pública de España.

Las redes sociales digitales permiten la creación de perfiles personales, la conexión entre dichos perfiles y el intercambio de información y conocimiento. La estructura formal de Red Social NovaGob sigue la tendencia actual de las redes sociales profesionales y, para ello, cuenta con los siguientes elementos y funcionalidades para facilitar la interacción:

Miembros

Son los elementos básicos de la red social, sin los cuales, no se podría producir conexión ni interacción y, por lo tanto, una red social carece de sentido. Para formar parte de la red social se debe solicitar el registro y un miembro del equipo NovaGob comprueba que su perfil profesional encaja con el sector público, y tras hacerlo, procede a su validación manual.

Los perfiles personales de los miembros integran una imagen personal, una descripción general y permite la búsqueda y gestión de contactos. Cada miembro tiene visible su perfil para el resto de las personas que componen la red social de cara a facilitar la creación de redes de contactos y colaboración. Finalmente, los miembros pueden hacer libre uso de los elementos que componen la red social y que se describen a continuación.

Grupos

Es el espacio central de la red social. La comunidad NovaGob, que integra a todos los miembros registrados, a su vez se subdivide en comunidades o grupos. Cada grupo debe contar con un nombre y una imagen asociada que ayuda a identificarlo. Además, incorpora una descripción, etiquetas y debe contar con uno o varias personas que lo administren. Dentro de los grupos se desarrollan debates, cuyas características detallaremos más adelante, los cuales pueden ser abiertos a todos los miembros de la comunidad, o bien cerrados a los miembros del grupo.

Debates

Los debates se integran dentro de cada grupo sectorial y permiten el intercambio de información y la generación de conocimiento mediante la dialéctica de los miembros. Los miembros de la comunidad pueden participar e intervenir libremente en todos los debates, siempre que tengan acceso a los mismos, generalmente mediante la membresía al grupo que los alberga. Los miembros que intervengan deben cumplir con las *Condiciones de uso* de la red social. Además, los administradores del grupo y los miembros del equipo NovaGob, que actúan como gestores de comunidad, pueden intervenir en caso de conflicto o incumplimiento de la normativa.

Blogs

El blog en NovaGob es un sitio web personal de los miembros donde pueden elaborar post que comparten con toda la comunidad de manera abierta. Los contenidos deben estar enfocados a temáticas del sector público y permiten los comentarios de los miembros de la comunidad. Por su parte el autor de los contenidos, miembro de la comunidad, cuenta con herramientas sencillas de administración y moderación de los comentarios aportados por los miembros.

WikiGob

La sección denominada WikiGob se integra de páginas wiki y permite la co-creación de contenidos por parte de los miembros de la comunidad. Las páginas wiki son aplicaciones web que, a diferencia de los blogs o los debates, permiten la edición abierta por parte de cualquier miembro de la red social. Los cambios quedan registrados para conocer quien contribuye en la elaboración de contenidos y, además, para facilitar la trazabilidad de los cambios. A lo largo de los años la creación colectiva está desarrollando un repositorio de contenidos útiles para la comunidad que pueden ser consultados, actualizados, editados y comentados.

Todos los elementos descritos en esta sección no son estancos ni excluyentes. La lógica de una red social permite utilizarlos de una manera simultánea con el objetivo de facilitar el intercambio, el aprendizaje y la co-creación.

4. Trabajo en red frente al COVID-19 desde la comunidad NovaGob

En los meses de confinamiento a raíz de la pandemia de la COVID-19, la comunidad NovaGob se movilizó para desplegar varias iniciativas en la Red Social encaminadas a compartir recursos en ámbitos como la legislación y herramientas digitales, entre otros, y debatir y resolver dudas sobre temáticas claves y proponer soluciones útiles. El periodo de investigación en el que se han obtenido los resultados presentados en esta ponencia está comprendido entre el 14 de marzo (el inicio del Estado de alarma en España) y el 30 de mayo 2020, prácticamente al final del confinamiento. El objeto de estudio han sido los miembros de la red social compuesto principalmente por empleados públicos, pero también por profesionales del sector privado y del ámbito académico.

En primer lugar, se identificó una experiencia de interés en el espacio WikiGob, que como acabamos de revisar, es un repositorio de conocimiento y recursos sobre el sector público construido con las aportaciones de los miembros de la red. Inmediatamente después del decreto del Estado de Alarma en España, la comunidad NovaGob se movilizó en torno a la creación de una WikiGob sobre recursos de apoyo para afrontar la crisis del Covid-19. Se trataba una situación totalmente novedosa que suscitaba múltiples preguntas y dudas entre los profesionales públicos que vieron en la WikiGob una herramienta para compartir conocimiento práctico para afrontar la crisis en sus organizaciones.

Imagen 1. Página WikiGob sobre recursos para afrontar la crisis COVID-19 en la Red Social NovaGob

Covid's Docs ▸ **Recursos para afrontar la crisis COVID-19**

Leer Historial

Esta página WikiGob tiene el objeto de servir como repositorio de los múltiples recursos para afrontar la crisis COVID-19 desde las administraciones públicas:

PÁGINAS WEB

- La Moncloa. Página oficial en la que se está incorporando todas las novedades sobre las decisiones del Gobierno de España sobre el COVID-19
- Información oficial del Ministerio de Sanidad dirigida a los profesionales sanitarios y a la ciudadanía en relación a recomendaciones sanitarias y de salud pública de interés general.
- Todas las medidas del Estado de Alarma clasificadas por Ministerios. Portal de la Transparencia AGE.
- Resoluciones del secretario de Estado de Política Territorial y Función sobre medidas a adoptar en la AGE con motivo COVID-19.
- Referencias normativas sobre el Estado de alarma del Punto de Acceso General, Gobierno de España.
- FEMP - Circulares de interés para las entidades locales.
- COSITALNETWORK - Crisis COVID19 - Recursos del Colegio de Secretarios Interventores y Tesoreros de la Administración local.
- FAMP - Repositorio de documentos relacionados con la crisis COVID19: Circulares FAMP, Gobierno Central: Normativa, Circulares y comunicaciones.
- FEMP. Canal de información para Entidades Locales sobre el Coronavirus.

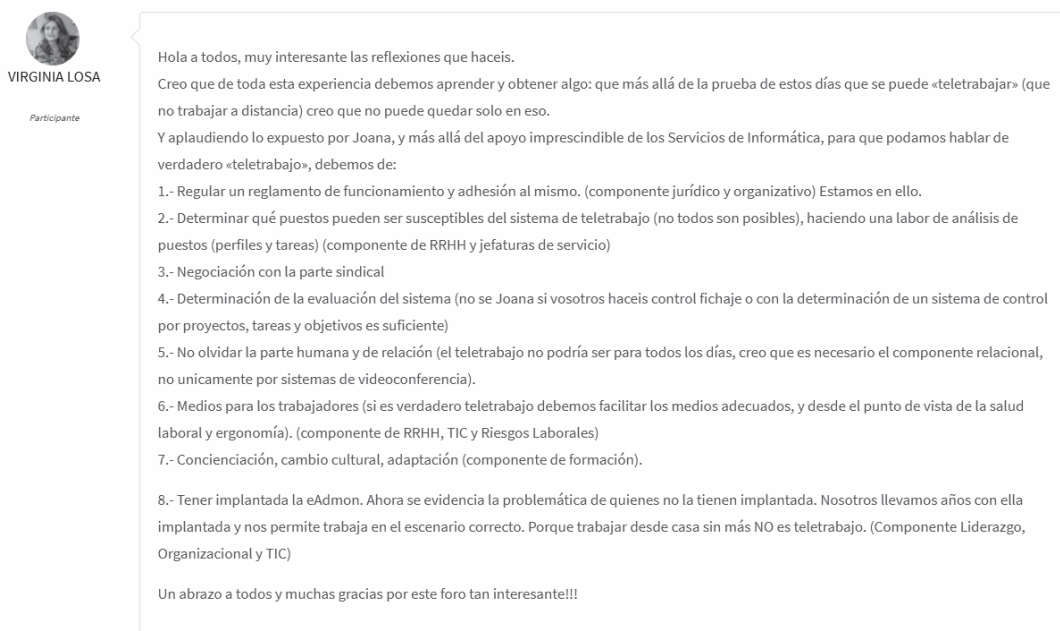
Fuente: Red Social NovaGob 2020

Diversos miembros han participado con aportaciones, compartiendo páginas web, blogs, iniciativas de colaboración, documentos sobre distintas temáticas generales y específicas -empleo, contratación pública, protección de datos, agencia tributaria, teletrabajo, transporte, chatbots y formación. De una manera acelerada la wiki fue creciendo e incorporando nuevas informaciones y recursos, llegando a contar con más de 100 entradas en aproximadamente un mes. Durante este tiempo, el equipo NovaGob desarrolló en paralelo una constante labor de facilitación, resolviendo dudas sobre el proceso de edición de la wiki o coordinando la incorporación de la información en los apartados que se iban creando. Entre los meses de marzo y mayo de 2020 la wiki tuvo más de 3.500 visitas, poniendo de manifiesto la utilidad práctica de generar este tipo de espacios de colaboración y co-creación.

En segundo lugar, se desarrolló un debate de interés en uno de los grupos de la red social. En este caso, el debate se centró en el teletrabajo² en las administraciones públicas, una temática que suscitó interés entre los profesionales durante la pandemia por su escasa implementación previa.

El teletrabajo es sin duda uno de los retos del sector público que se ha convertido en muy poco tiempo prácticamente en una obligación. Una de las conclusiones de las diferentes aportaciones al debate es que esta experiencia no puede quedar solo en una prueba, y para lograrlo será imprescindible un periodo de adaptación de la administración en el que implementar acciones de cambio cultural, formación y concienciación de los profesionales públicos.

Imagen 2. Intervención³ en el debate sobre el teletrabajo



VIRGINIA LOSA
Participante

Hola a todos, muy interesante las reflexiones que haceis.

Creo que de toda esta experiencia debemos aprender y obtener algo: que más allá de la prueba de estos días que se puede «teletrabaja» (que no trabajar a distancia) creo que no puede quedar solo en eso.

Y aplaudiendo lo expuesto por Joana, y más allá del apoyo imprescindible de los Servicios de Informática, para que podamos hablar de verdadero «teletrabajo», debemos de:

- 1.- Regular un reglamento de funcionamiento y adhesión al mismo. (componente jurídico y organizativo) Estamos en ello.
- 2.- Determinar qué puestos pueden ser susceptibles del sistema de teletrabajo (no todos son posibles), haciendo una labor de análisis de puestos (perfiles y tareas) (componente de RRHH y jefaturas de servicio)
- 3.- Negociación con la parte sindical
- 4.- Determinación de la evaluación del sistema (no se Joana si vosotros haceis control fichaje o con la determinación de un sistema de control por proyectos, tareas y objetivos es suficiente)
- 5.- No olvidar la parte humana y de relación (el teletrabajo no podría ser para todos los días, creo que es necesario el componente relacional, no unicamente por sistemas de videoconferencia).
- 6.- Medios para los trabajadores (si es verdadero teletrabajo debemos facilitar los medios adecuados, y desde el punto de vista de la salud laboral y ergonomía). (componente de RRHH, TIC y Riesgos Laborales)
- 7.- Concienciación, cambio cultural, adaptación (componente de formación).
- 8.- Tener implantada la eAdmon. Ahora se evidencia la problemática de quienes no la tienen implantada. Nosotros llevamos años con ella implantada y nos permite trabajar en el escenario correcto. Porque trabajar desde casa sin más NO es teletrabajo. (Componente Liderazgo, Organizacional y TIC)

Un abrazo a todos y muchas gracias por este foro tan interesante!!!

Fuente: Red Social NovaGob, 2020

Finalmente, la comunidad NovaGob desarrolló otra iniciativa colaborativa en relación con la pandemia. Anualmente la comunidad identifica los retos más importantes del sector público y en esta ocasión la iniciativa vino de la mano de directivos públicos en España⁴.

2 La impulsora del debate sobre el teletrabajo es Joana Miñaro, jefa de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Sant Cugat (España).

3 Virginia Losa es Vicesecretaria General en Diputación de Palencia (España).

Su propuesta animaba a reflexionar conjuntamente sobre los retos del día después, en cómo debería ser la administración pública post Covid-19. La idea empezó a materializarse coincidiendo con la conmemoración del Día de la Creatividad y la Innovación con el objetivo de tener identificados los retos para la Administración post-Covid19 cuando se cumplieran 50 días de confinamiento en España, lo cual se produjo el 2 de mayo. Así, durante 15 días, la comunidad NovaGob se movilizó, contando con alrededor de 200 visitas al debate, para recopilar una treintena de retos para el día después, tales como la inaplazable digitalización definitiva de las administraciones públicas para facilitar la relación con la ciudadanía de forma remota o, nuevamente, el teletrabajo como una de las medidas más necesarias dentro de una nueva forma, en general, de gestionar los recursos humanos y el talento público.

Imagen 3. Resumen gráfico de los retos para el día después co-creados en la Red Social NovaGob



Fuente: <https://www.pixton.com/es/comic/2uatoqye>

Además de lo anterior, la comunidad NovaGob cuenta con experiencias previas de interés. Así, se han llevado a cabo diversos ejercicios de co-creación, como en 2017, con la elaboración de forma colaborativa de la publicación titulada “Innovación pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la Administración”⁵, editada en su versión final por la Diputación de Castellón, la Red de Entidades locales por la Transparencia y Participación ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias y NovaGob.Lab. En este ejercicio de co-creación se incluyeron las aportaciones de 33 profesionales públicos miembros de la comunidad.

Como hemos visto previamente, para lograr la colaboración en red y la inteligencia colectiva, se debe motivar adecuadamente a los miembros de una comunidad con el objeto de generar una cultura de la colaboración (Ansell y Gash, 2008; Gray, 1989; Mandel y Keast, 2007). A lo largo de todos estos meses, desde el equipo NovaGob se realizó una permanente labor de gestión de la comunidad, mediante la coordinación, dinamización y facilitación para impulsar el intercambio, las ideas, retos, recursos, reflexiones y soluciones aportadas y así ofrecer el mejor cauce a la inteligencia colectiva generada dentro y fuera de la red social.

5 Accesible a través de: <https://novagob.org/documentos/innovacion-publica-abierta-ideas-herramientas-y-valores-para-participar-en->

Las actividades de coordinación y dinamización propias de la red social se complementaron con otras acciones de comunicación tales como mailing, newsletter, o técnicas de marketing a través de sitios web, redes sociales generalistas o apertura de contenidos de interés para descarga gratuita.

5. Conclusiones

La crisis provocada por la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con espacios con una lógica 2.0 en el sector público. Las redes sociales especializadas han actuado, en un contexto crítico, como soporte y punto de encuentro seguro entre profesionales del sector público.

Efectivamente, durante esos primeros meses de la pandemia, cuando la sociedad todavía se enfrentaba a lo desconocido e intentaba adaptarse a la nueva realidad, la red social NovaGob se convirtió en un espacio para que los profesionales del sector público pudieran compartir dudas y preguntas, pero también para pensar de manera analítica, ofrecer recursos y soluciones a algunos de los retos del momento, convirtiendo así a la red social en una herramienta útil para los innovadores públicos.

En esta ponencia se ha presentado la experiencia de colaboración entre profesionales desarrollada en la Red Social NovaGob. Como hemos visto, durante la pandemia se produjo un fructífero intercambio entre los miembros de la misma que derivó en la generación de un conocimiento útil para dar respuesta a los desafíos planteados por éstos de manera previa. Es decir, mediante una dinámica colectiva se fueron elaborando contenidos para el beneficio común, cuya consecución difícilmente podría haberse logrado sin un espacio virtual como la Red Social NovaGob.

Para considerarla como tal, la inteligencia colectiva debe superar la suma de las inteligencias individuales de un grupo de personas. En esta experiencia podemos observar que esta premisa podría haberse producido. La ausencia de una tecnología adecuada y de una voluntad por colaborar por parte de los miembros de esta comunidad de profesionales públicos habría hecho imposible lograr estos resultados, que, si bien pueden considerarse modestos en cuanto a su alcance, señalan el potencial que este tipo de herramientas pueden ofrecer en el futuro.

La situación vivida en este año ha mostrado la importancia de impulsar y consolidar las dinámicas de innovación abierta capaces de dar respuesta de forma efectiva a los nuevos retos que enfrenta la sociedad actual y futura. Dentro de esas dinámicas, la colaboración y el enfoque de inteligencia colectiva se han mostrado como adecuados para afrontar desafíos cada vez más complejos que precisan de diversidad de enfoques y riqueza de ideas.

En este sentido, tecnología y personas son un binomio imprescindible para dar forma a un nuevo sector público en la nueva normalidad a la que se ve abocado. Podemos trabajar con datos y con la inteligencia artificial, pero también con la inteligencia de las personas que precisa un servicio público para las personas.

Bibliografía

- Ansell, Chris y Gash, Alison (2008), "Collaborative governance in theory and practice", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571.
- Bommert, Ben (2010), "Collaborative innovation in the public sector", en *International Public Management Review*, 11(1), pp. 543-571.
- Criado, Juan Ignacio, Herranz, Cristina y Villodre, Julián (2019), "Informal Virtual Learning in the Public Sector: Educating Public Servants in Digital Social Innovation Environments", en H. Sullivan, H. Dickinson (eds.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, https://doi.org/10.1007/978-3-030-03008-7_46-1 (Consultado el 31 de agosto de 2020).

- Criado, Juan Ignacio y Villodre, Julián (2017). "Public Innovation in Digital Social Media Communities: Analysis of NovaGob Using Social Network Analysis", en dg.o '17: Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research, Junio 2017, pp. 100-109, <https://doi.org/10.1145/3085228.3085299> (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Chun, Soon Ae, Shulman, Stewart, Sandoval, Rodrigo y Hovy, Edward (2010), "Government 2.0: Making connections between citizens, data and government", en Information Polity, 15, 1-2, pp. 1-9, <https://doi.org/10.3233/IP-2010-0205> (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Govlab (2016), "NOVAGOB Creating a community of Spanish speaking public employees across national and institutional borders" en Smarter State Case Studies, <http://www.thegovlab.org/static/files/smarterstate/novagob.pdf>. (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Gray, Barbara (1989), *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Levy, Pierre (2004), *Inteligencia colectiva. Por una antropología del ciberespacio*. Unidad de Promoción y Desarrollo de la Investigación de la Organización Panamericana de la Salud, Washington DC, <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org> (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Malone, Thomas W., Laubacher, Robert y Dellarocas, Chrysanthos (2010), "The Collective Intelligence Genome." en MIT Sloan Management Review, Vol. 51 No. 3, pp. 21-30.
- Mandel, Myrna, y Keast, Robin Leigh (2007), *A New Look at Leadership in Collaborative Networks: Process Catalysts*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.594.8776&rep=rep1&type=pdf> (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Milotay, Nora y Sgueo, Gianluca (2017), Collective intelligence at EU level Social and democratic dimensions, European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649356/EPRS_BRI\(2020\)649356_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649356/EPRS_BRI(2020)649356_EN.pdf) (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Mulgan, Geoff (2018), "Artificial intelligence and collective intelligence: the emergence of a new field" en AI & Soc 33, pp: 631-632, <https://doi.org/10.1007/s00146-018-0861-5> (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Nesta (2020), *The future of minds and machines*, <https://www.nesta.org.uk/report/future-minds-and-machines/> (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Nesta (2020), *The collective intelligence design playbook*, https://media.nesta.org.uk/documents/Nesta_Playbook_001_Web.pdf (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Pando, Diego, Rojas Martín, Francisco y Barrero, David (2014), "El uso de las redes sociales profesionales como plataformas de colaboración entre empleados en las administraciones públicas. El caso NovaGob", documento presentado en el 8º Simposio Argentino de Informática en el Estado - SIE 2014, http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/41938/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Prić, John (2016), "Next Generation Crowdsourcing for Collective Intelligence", documento presentado en Collective Intelligence Conference, 2016, Stern School of Business, Nueva York, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2750068 (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Rojas-Martín, Francisco (Coord) (2017), *¿Hacia una Administración Pública 2.0? Un análisis empírico de la adopción de las redes sociales digitales en el sector público*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.
- Rojas-Martín, Francisco (Coord) (2018), *Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias*, edita la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
- Saunders, Tom y Mulgan, Geoff (2017). *Governing with Collective Intelligence*, Nesta, https://media.nesta.org.uk/documents/governing_with_collective_intelligence.pdf (Consultado el 31 de agosto de 2020).

- Sørensen, Eva, y Torfing, Jacob (2012), "Collaborative Innovation in the Public Sector", en *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), https://www.innovation.cc/volumes-issues/intro_eva_sorensen_torfing_17v1i1.pdf (Consultado el 31 de agosto de 2020).
- Verhulst, Stefaan G. (2018), "Where and when AI and CI meet: exploring the intersection of artificial and collective intelligence towards the goal of innovating how we govern", en *AI & SOCIETY*, 33, pp. 293-297, <https://doi.org/10.1007/s00146-018-0830-z> (Consultado el 31 de agosto de 2020).

Entrenar la inteligencia de las instituciones: innovar en el equilibrio entre inteligencia artificial e inteligencia colectiva

Esteban Romero Frías

1. Introducción

La Inteligencia Artificial (IA) es un concepto de definición imprecisa que se ha convertido en un elemento totémico a la hora de imaginar sus implicaciones presentes y futuras, desde enfoques tanto utópicos como distópicos. Desde muy diversos ámbitos y perspectivas encontramos a tecnólogos, políticos, filósofos, artistas, etc. reflexionando sobre su impacto en la humanidad. De alguna manera es como si el presente hubiera alcanzado el tiempo de algunos de los relatos más potentes de la ciencia ficción y actualmente nos encontráramos en un punto en el que, sin ver todavía claramente los efectos, nuestras decisiones puedan condicionar de manera irremisible nuestro inminente futuro.

Podemos ilustrar la actualidad y el alcance de estas cuestiones con el caso del reconocimiento facial, un debate controvertido que aborda de lleno las dimensiones públicas y privadas del empleo de la IA. Su abordaje debe ponerse en relación con el vivido hace décadas cuando las calles se empezaron a llenar de cámaras de vigilancia (Shenk, 2006), cuestión no pacífica que generó movimientos de claro rechazo social y político. La IA abre ahora la puerta a un reconocimiento masivo de personas lo cual deja este primer debate en algo casi rudimentario en relación con los efectos que la nueva tecnología puede tener sobre la privacidad de las personas y sobre los instrumentos de control social.

A lo largo de los últimos meses ha habido mucho ruido en relación con la regulación del reconocimiento facial en la Unión Europea (UE). Leámos en el El País del 17 de enero de 2020, así como en otros medios, que “La UE plantea prohibir hasta cinco años el reconocimiento facial en lugares públicos”, con el fin de disponer de tiempo para analizar los riesgos de manera que esta tecnología pueda ser usada de una manera ética y respetuosa con la privacidad de los ciudadanos. Finalmente el *White Paper* sobre inteligencia artificial publicado en febrero soslayó esta cuestión, que suponía una piedra de toque en el difícil equilibrio entre diversos derechos fundamentales de la ciudadanía, por un lado, y, por otro, beneficios derivados de una mayor seguridad o de potenciar la innovación tecnológica. Si bien la UE quiere diferenciarse de otros mercados por la protección de sus ciudadanos, mediante una regulación más estricta que proteja sus derechos, su empleo empieza a ser generalizado, quedando aún amplias áreas sin regulación. Por ejemplo, un informe del grupo de investigación Carnegie Endowment for International Peace señala que al menos 75 países están utilizando activamente herramientas de IA como el reconocimiento facial para la vigilancia, incluyendo a Alemania, Francia, Reino Unido y España (Feldstein, 2019).

La aplicación de esta tecnología da la medida de las potencialidades y de los riesgos de la IA, particularmente en lo que se refiere al gobierno público, que es el objeto de interés de este trabajo.

Nuestro trabajo reflexiona sobre la pregunta de bajo qué condiciones es posible articular una democracia y el gobierno de lo público dentro de un sistema dominado por la inteligencia artificial, en el que una gobernanza algorítmica (Janssen & Kuk, 2016) pueda acabar ejerciendo una gran parte de las decisiones que anteriormente eran adoptadas por los técnicos, los expertos, los representantes políticos o a través de consensos políticos y sociales. Innerarity (2020: 389) se pregunta “¿Hay vida democrática sin la estabilidad que proporcionaban las instituciones de la mediación, en la era de las redes, en internet o en algoritmos y la inteligencia artificial?”. Traslado esto al gobierno de las instituciones públicas, ¿de qué manera podemos lograrlo?

Partiendo de que todo proceso de toma de decisiones, por muy rutinarias que estas puedan ser, incide sobre los afectados directos, en esta ocasión vamos a centrarnos en el papel de la IA en el contexto de decisiones de gran complejidad, tanto de aquellas que se encuentran enmarcadas en procesos burocráticos que implican la realización de juicios de valor, como de aquellas vinculadas a ámbito político, en contextos más emergentes y poco definidos.

2. ¿Qué es la Inteligencia Artificial?

Antes de abordar las cuestiones planteadas es preciso atender a alguna de las definiciones de IA con el fin de poder enmarcar claramente a qué nos estamos refiriendo.

Raso et al. (2018: 10) la definen como “an umbrella term that includes a variety of computational techniques and associated processes dedicated to improving the ability of machines to do things requiring intelligence, such as pattern recognition, computer vision, and language processing.” Desde otro enfoque, Nilsson (2010) se pronuncia en estos términos: “Artificial intelligence is that activity devoted to making machines intelligent, and intelligence is that quality that enables an entity to function appropriately and with foresight in its environment.” Podemos afirmar que no hay un consenso pleno ni una definición lo suficientemente cerrada para evitar ambigüedades en el debate.

Desde un punto de vista académico, uno de los manuales clásicos del área (Russell & Norvig, 1995) distingue entre:

1. sistemas que piensan como humanos (por ejemplo, arquitecturas cognitivas y redes neuronales);
2. sistemas que actúan como humanos (por ejemplo, los que permiten pasar el test de Turing, representación de conocimiento, razonamiento automatizado, y aprendizaje);
3. sistemas que piensan racionalmente (por ejemplo, *logic solvers*, inferencia, y optimización); y
4. sistemas que actúan racionalmente (por ejemplo, software y robots inteligentes que realizan funciones a través de la percepción, planificación, razonamiento, aprendizaje, comunicación, toma de decisiones y actuación).

Raso et al. (2018) distinguen entre dos grandes bloques de tecnologías. Un primer bloque está conformado por sistemas basados en conocimiento, que son aquellos que emplean la deducción a partir de un conjunto de axiomas con el fin de producir comportamientos. Incluyen los sistemas expertos (también conocidos como “closed-rule algorithms”). Se trata de sistemas que funcionan muy bien en situaciones específicas, bien determinadas, en las que se pueden establecer reglas concretas. Se emplean en la automatización de procesos principalmente.

El segundo bloque encuadra las tecnologías que conocemos como “machine learning” y “deep learning”, las cuales emplean aprendizaje mediante métodos estadísticos para mejorar de forma continuada los procesos de toma de decisiones. Su desarrollo ha sido posible gracias al crecimiento en la capacidad de computación y al abaratamiento de los costes de almacenamiento de datos y de las tecnologías en la nube. Algunos ejemplos en esta línea incluyen la conducción autónoma, el reconocimiento facial y el procesamiento de lenguaje natural. Son sistemas que funcionan de forma probabilística, igualando en exactitud al ser humano cuando se analiza su desempeño de forma agregada, si bien en casos específicos pueden cometer errores.

Es importante subrayar que la IA no ha significado siempre lo mismo. Esta resignificación de los términos y de lo que consideramos “tecnología” como tal, en tanto que despierta nuestro asombro es descrita perfectamente por Edgerton (2007). McCorduck (2004) se refiere a “AI effect” o la “odd paradox”, según la cual innovaciones de vanguardia en su momento se convierten en rutinarias, vulgares, no merecedoras de ser reconocidas como IA en nuestro tiempo, siendo sustituidas por otras tecnologías con capacidades más asombrosas.

3. La IA y el sector público

El papel del sector público es esencial en el ecosistema de IA en una doble dimensión: 1) como agente regulador, que debe establecer las condiciones legales adecuadas que permitan mantener el equilibrio entre la protección de los derechos de los ciudadanos y la potenciación de la IA como sector económico estratégico en la geopolítica mundial; y 2) como consumidor y desarrollador de soluciones de IA para una mejora de la gobernanza pública. Misuraca y van Noordt (2020) en su informe "Overview of the use and impact of AI in public services in the EU" realizado en el marco del AI Watch, el servicio de la Comisión Europea para monitorear el desarrollo, la adopción y el impacto de la IA, realizan una revisión y análisis del uso e impacto de la IA en los servicios públicos en Europa a través de la revisión de servicios actualmente en funcionamiento en los estados miembros, identificando riesgos, oportunidades, factores determinantes y barreras en su adopción en el sector público. Manifiestan que en este momento emergente de la tecnología, el segundo rol de la administración pública, como consumidora de servicios de IA, aparece en un segundo término, opacado por la pujanza de un sector privado que busca fundamentalmente clarificar un marco regulatorio que proporcione seguridad jurídica a sus inversiones y a sus productos. El actual discurso se refiere principalmente a la gobernanza *de* la IA, más que a la gobernanza *con* IA, que es justamente el foco que proponemos en este trabajo.

A pesar de esta situación, cabe esperar que en el plazo de 3 a 5 años, la adopción en el sector público de soluciones como las adoptadas en el sector privado, contribuya a generar grandes beneficios en términos de mejora de eficiencia y eficacia en el desarrollo de políticas y prestación de servicios a ciudadanos y empresas, generando mayores niveles de satisfacción y calidad. Para Valle-Cruz et al. (2020: xx), el reto de la IA en un sector público cada vez más digitalizado se centra en crear administraciones públicas que sea más rápidas, eficientes, precisas, transparentes y con capacidad de adaptación a las necesidades de los ciudadanos.

Así, eficiencia, eficacia, rapidez, transparencia, capacidad de adaptación, calidad, satisfacción son las claves o las esperanzas que el sector público pone en la IA.

Todo ello se ha visto reflejado en los últimos años en un creciente interés investigador en el empleo de la IA para el rediseño de servicios públicos con el fin de mejorar servicios y procesos para el desarrollo de políticas así como para incrementar su calidad y una mayor implicación de la ciudadanía (Misureca y van Noordt, 2020). Con todo, Sun y Medaglia (2019) destacan la relativa escasez de trabajos que aborden IA y sector público en contraste con su proliferación en el sector privado. Con una mirada más centrada en la investigación sobre IA, Pasquale (2019) se refiere a dos oleadas en cuanto al modo de entender la rendición de cuentas algorítmica (*algorithmic accountability*). En una primera fase el interés se ha puesto en actuar sobre los sistemas existentes analizando sus sesgos y deficiencias y ayudando a su corrección, mientras que en un segundo momento, en el que nos encontraríamos ahora, las preocupaciones son de índole estructural, es decir, no basta con paliar las deficiencias de un sistema de IA, sino que se pone en cuestión la conveniencia o no de emplear dicho sistema en un contexto determinado y cómo deben ser los modelos de gobernanza de los mismos. Todo ello debe derivarse de un análisis crítico de quién se beneficia y perjudica (o no se beneficia) de los procesos de recolección, análisis y uso de los datos.

Uno de los temas clave es la relación entre los gobiernos y la ciudadanía en un marco de mediación basada en la IA. ¿De qué modo se reconfiguran las relaciones entre representantes y representados en un entorno dominado por la digitalización y la IA? ¿Podemos articular formas de imbricar los distintos tipos de conocimiento de modo que la ciudadanía y los funcionarios públicos y los responsables políticos mantengan un papel proactivo en la adopción de decisiones?

La toma de decisiones es uno de los ejes clave sobre el que gira nuestra reflexión. ¿Podemos esperar una toma de decisiones por parte de los algoritmos de forma automática sin intervención humana? ¿Debe la IA entenderse de forma instrumental como “ayudar” a la toma de decisiones? Conscientes de la diferente naturaleza de las decisiones a adoptar, desde las más complejas a las rutinarias, resulta pertinente diseñar modelos que articulen las diversas formas de conocimiento y las diversas voluntades en disputa.

3.1. Concepto y ejemplos de IA en el sector público

Misuraca y van Noordt (2020: 12), conciben la AI, en el contexto del servicio público como “a ‘special form’ of ICTs, capable of displaying intelligent behaviour and completing tasks normally said to require human intelligence”, identificando tres funciones que dibujan su perímetro de actuación: Perception, Reasoning y Action.

La aplicación de la IA al sector público permitiría cuestiones tan diversas como (Castro y New, 2016; Misuraca y van Noordt, 2020):

- Recopilar, procesar y analizar información de un gran número de imágenes o videos digitales para la identificación de personas u objetos (Misuraca y van Noordt, 2020).
- Interactuar con los usuarios de un servicio público o con la ciudadanía en general a través de chatbots y asistentes virtuales (Androusoy et al., 2019) o bien realizar análisis de sentimientos basados en la interpretación de textos o audios mediante técnicas de *Natural Language Processing* (PNL) (Chui et al., 2018).
- Analizar grandes volúmenes de datos mediante sistemas de predicción, simulación y visualización de datos (Eggers et al., 2017), por ejemplo en temas de seguridad pública o en ámbitos económicos.
- Anticipar problemas sociales emergentes con el objeto de mejorar el diseño temprano de políticas públicas (Misuraca y van Noordt, 2020).

En general, el volumen de actividades que podrían verse afectadas por la IA solo tiene por límite la imaginación y la creatividad humanas, así como las restricciones legales que pudieran estipularse para la protección de los derechos humanos (Raso et al., 2018). Actualmente la inmensa mayoría de aplicaciones responden a lo que podría denominar un enfoque de IA estrecho (*Narrow IA*), que hace referencia a sistemas automatizados que son “inteligentes” en el sentido de ser capaces de imitar procesamientos lógicos e interpretativos propios del ser humano en contextos relativamente acotados que implicarían la inversión de grandes esfuerzos cognitivos por parte de las personas (Misuraca y van Noordt, 2020). De ahí que buena parte de la literatura se interese en formas de supervisión y de control de la calidad de los resultados generados por la IA.

Sin embargo, más allá de lo específico, de lo que pueda resultar más rutinario, de lo más procedimental, está la aplicación a decisiones complejas que no requieren únicamente una respuesta basada en óptimos sino en consensos democráticos y políticos donde todavía hay variables que son ajenas a los modelos que la IA pueda desarrollar en su estado actual. Es en este tipo de decisiones donde las instituciones deben entrenar su inteligencia generando modelos mixtos, con un modelo de pesos y contrapesos, de *check and balances*, que permita entre otras cuestiones realizar una asignación de responsabilidades. No nos vamos a centrar con todo únicamente en un enfoque garantista, de protección de los intereses ciudadanos a través de controles que maten una gobernanza algorítmica, ya que nuestro objetivo es plantear cómo modelos mixtos pueden mejorar la toma de decisiones en tanto que incorporan más información y criterios políticos y sociales de una mayor complejidad de los que por sí solos podría ofrecer un sistema de IA.

Si bien la tecnología conforma un ecosistema del que es imposible desgranar piezas completamente, dado su desarrollo complejo e interconectado, en este trabajo vamos a centrarnos en el potencial impacto de la IA, todavía en un momento emergente, aún poco estudiada en su impacto potencial y real en el sector público y en último extremo en su incidencia para la democracia en su conjunto.

3.2. La IA en la Unión Europea

Si bien en los últimos años diversos países han publicado sus estrategias de IA, por ejemplo, Estados Unidos, Reino Unido o la Unión Europea (Cath et al., 2018), 2020 ha sido un año particularmente relevante para la estrategia europea con la publicación el 19 de febrero del denominado *EU 'Digital Package'*, que incluye, al margen de otros documentos de apoyo y referencia, los siguientes documentos:

- *A Communication on shaping Europe's digital future.*
- *A Communication on a European Strategy for Data.*
- *A White Paper on AI.*
- *A report on safety and liability implications of AI, IoT and robotics.*

Entre ellos, el *White Paper On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust* (Comisión Europea, 2020) aborda el potencial de la inteligencia artificial, sus retos y problemas en el contexto europeo, con un acento expreso en el marco regulatorio de la IA y no tanto en el modo en que se puede gobernar y tomar decisiones con esta tecnología. Entre los riesgos que se mencionan, en línea con muchos otros trabajos que actualmente alertan de estas limitaciones, están la toma de decisiones opacas, los sesgos y discriminaciones de género y otro tipo, la privacidad o su empleo con fines criminales.

Entre las áreas clave de aplicación de la IA en Europa se señala específicamente el sector público en sus más diversos campos, con un interés más inmediato en sanidad y transporte, donde ya existen soluciones desarrolladas que permiten una implementación a gran escala. Sobre esta oportunidad se cimienta la acción 6 propuesta (p. 8):

Action 6: The Commission will initiate open and transparent sector dialogues giving priority to healthcare, rural administrations and public service operators in order to present an action plan to facilitate development, experimentation and adoption. The sector dialogues will be used to prepare a specific 'Adopt AI programme' that will support public procurement of AI systems, and help to transform public procurement processes themselves.

4. Riesgos sociales y democráticos

Prácticamente todos los artículos científicos e informes sobre IA alertan de los riesgos que puede entrañar su aplicación. Riesgos de muy diverso tipo que requieren la supervisión y el control por parte de expertos que puedan reconducir o matizar los resultados ofrecidos por el algoritmo.

La opacidad en cuanto al funcionamiento de la IA, tanto en su diseño como en los datos que emplea o en sus procesos autónomos de aprendizaje, puede generar incompreensión y vulnerabilidad por parte de la ciudadanía afectada por la toma de decisiones basadas en IA. Se produce una asimetría en cuanto a la información disponible y en cuanto a su capacidad de procesamiento para poder argumentar y contradecir unos resultados en apariencia neutrales. El *White Paper* de la Comisión Europea alerta de que el desconocimiento del funcionamiento del algoritmo puede conducir a una clara indefensión. La *opacidad* en los sistemas de Inteligencia Artificial puede ser de diversa índole. Burrell (2016) distingue tres tipos: 1) de carácter intencional por parte de la empresa o del Estado; 2) derivada de una falta de alfabetización técnica; y 3) a resultas de las propias características que confieren su especial utilidad a los algoritmos.

Todo ello se relaciona íntimamente con el régimen de responsabilidad (*liability regime*) aplicable cuando quien toma una decisión es un algoritmo. ¿Serían su diseñadores quienes lo asumirían, los que proporcionan la información, los que en último término toman una decisión sostenida en los argumentos de la IA? Entramos en un terreno de gran complejidad jurídica y filosófica, donde podríamos llegar a preguntarnos por la capacidad de agencia de la máquina, desde enfoques posthumanistas. El reto es considerable porque de la decisión que se adopte se debe derivar un marco jurídico lo más seguro posible con el fin de proporcionar estabilidad a las empresas dispuestas a invertir en IA.

Wirtz, Weyerer, y Geyer (2019) señalan que tanto la responsabilidad como la rendición de cuentas están íntimamente ligados con la gobernanza de la IA, particularmente subrayando la complejidad de procesos de aprendizaje autónomo que pudieran llevar a desafiar el control de los sistemas por parte de los humanos (Johnson, 2015). Parece necesario poder contar con sistemas de alerta y de desconexión con el fin de prever daños en casos de emergencia. Frente a la opción de otorgar responsabilidad al algoritmo, otros enfoques (De George, 2003) señalan que las personas siempre serán responsables de las consecuencias generadas por la tecnología. La resolución de este *responsibility gap* es fundamental para un desarrollo sólido de la IA, generando confianza entre todas las partes.

El riesgo para la privacidad de las personas es otra de las principales alertas en relación con la IA: la posibilidad de que empleando diversas fuentes de información se pueda conocer prácticamente cualquier deseo, preferencia y acción de una persona. Protegerla es ciertamente complejo, porque en ocasiones la limitación de acceso a información puede suponer una pérdida de eficacia de los resultados de los algoritmos. En el otro extremo encontramos, los fallos derivados de la falta de representación digital de determinados colectivos, lo cual puede redundar en proporcionar resultados claramente sesgados. Son diversos los ejemplos en relación con discriminaciones por género o raza.

Un informe reciente titulado “Artificial Intelligence & Human Rights: Opportunities & Risks” (Raso et al., 2018), promovido por el Berkman Klein Center de la Universidad de Harvard, señala que si bien la IA impacta de una forma u otra en todos los derechos humanos, incluyendo derechos civiles y políticos, probablemente es el derecho a la privacidad el que sufre un mayor impacto, sin olvidar también los derechos a la igualdad, libertad de expresión, asociación, reunión y trabajo. Hasta el momento su análisis indica que el balance de su impacto es más negativo que positivo. Otro elemento clave es la distribución desigual de los impactos positivos y negativos, siendo aquellas clases más vulnerables las que peor parte llevan, no pudiendo protegerse de los efectos perjudiciales para sus intereses. Así tendríamos aquí una nueva fuente de desigualdad social y económica que ahondará las diferencias ya existentes.

Discriminaciones y sesgos perjudicando a determinados individuos se producen a diario. La IA puede convertirse en un instrumento “ciego” que proporcione resultados lejos de valoraciones discriminatorias (Barth & Arnold, 1999); sin embargo, existe el riesgo que una falta de rigor en el diseño de los algoritmos o en los datos que se les proporcionan generen una ficción de infalibilidad y neutralidad que invisibilice el carácter político e ideológico que pueden tener estas decisiones. Para Alang (2017), los sistemas de inteligencia artificial “aprenden” de los datos que procesan, de tal modo que la calidad de los resultados depende del tipo de “alimento” que se dé al sistema. Si los datos tienen sesgos raciales, de edad, de género, etc., los resultados reproducirán los mismos patrones, con el agravante de la ficción de “neutralidad” y “exactitud”. Lodge y Mennicken (2017: 3) manifiestan en este sentido: “At the same time, the notion of decision making and ‘learning’ by the algorithm itself is certainly problematic. No algorithm is ‘unbiased’ in that the initial default setting matters, and so does the type of information that is available for updating. To maintain ‘neutral’ algorithms might therefore require biased inputs so as to avoid highly undesirable and divisive outcomes.” En cualquier caso, como apunta Pasquale (2019), “mainstream economics and AI could confer a patina of legitimacy on broken social systems, if they are left unchallenged”. Parece que la IA nos otorga a los humanos una labor constante de supervisión, de pensamiento crítico y de cuestionamiento continuo, así como de co-creación, como apuntaremos más adelante.

5. El papel de la supervisión humana

Generalmente los documentos e informes utilizan los conceptos de supervisión (*oversight*) o monitorización (*monitoring*) a la hora de referirse al proceso de verificar que los resultados proporcionados por la IA sean adecuados y no contravengan principios de igualdad, justicia, no discriminación, entre otros, evitando así una toma de decisiones errónea.

De acuerdo con el *White Paper* de la Comisión Europea el objetivo es una IA que sea “trustworthy, ethical and human-centric”, lo cual únicamente se puede garantizar mediante “an appropriate involvement by human beings in relation to high-risk AI applications”, esto es, la intervención de las personas es indispensable cuando nos enfrentamos a aplicaciones de IA que presentan un elevado riesgo en cuanto a las consecuencias de sus resultados.

El *White Paper* (2020: 21) plantea un conjunto de formas para hacer presente esa supervisión de la IA:

- Haciendo depender la efectividad de un resultado del sistema de IA de la previa revisión y validación por parte del ser humano.
- Realizando una supervisión a posteriori, tras la aplicación del resultado del sistema de IA.
- Controlando el funcionamiento del sistema de inteligencia artificial mientras está en funcionamiento, pudiendo intervenir en caso de emergencia si fuera preciso.
- Intensificando los controles en el diseño de las aplicaciones de IA mediante restricciones operativas que salvaguarden de los posibles riesgos.

Misuraca y van Noordt (2020) coinciden en la necesidad de distinguir los distintos tipos de sistemas IA en función de sus implicaciones en diversos sectores de población. Por ejemplo, no es igual en cuanto a riesgos un sistema que determine el asilo de personas refugiadas que el que pretende incrementar la participación por parte de la ciudadanía en procesos públicos. Desde nuestro punto de vista se trata de un enfoque que evidencia cierto pesimismo en cuanto al papel del ser humano en un mundo bajo una gobernanza algorítmica. Se restringe la intervención a la de salvaguarda del desastre o del impacto negativo en un contexto en el que parece que se ha asumido que la IA constituye el estándar preponderante.

Tras una primera fase de desarrollo de modelos para la resolución de problemas más o menos definidos, como por ejemplo, la distribución de recursos, gestión e inteligencia en grandes bases de datos, predicción y construcción de escenarios, gestión de relación con la ciudadanía o los clientes, se hace ahora necesario poner el foco en el desarrollo de modelos e instrumentos de gestión del impacto en los diversos grupos potencialmente afectados. Han surgido así modelos que pretenden realizar evaluaciones de impacto de la IA (*algorithmic impact assessments*, AIAs) (Misuraca y van Noordt, 2020). Entre los beneficios de realizar estas evaluaciones destacarían: una mejor comunicación con la ciudadanía o con los usuarios, un aumento del *expertise* que las entidades pública acumulan internamente, niveles más elevados de rendición de cuentas con sistema diseñados para la toma de decisiones y un instrumento que permitiría al público en general evaluar y cuestionar los sistemas.

6. La inteligencia de las instituciones: por un modelos de gobernanza algorítmica múltiple en entornos complejos

La intervención humana como último recurso constituye una visión limitada en este momento del papel de las personas en sociedades democráticas que exigen alcanzar consensos y gestionar intereses diversos. Más allá de garantizar la diversidad, la no discriminación y la justicia debemos diseñar una forma de gobernanza que integre la inteligencia algorítmica junto con la inteligencia colectiva expresada por la ciudadanía participantes y el conocimiento experto y social que atesoran técnicos y políticos.

Un sistema plural de múltiples saberes integrados generando consensos y tomas de decisiones cada vez más informadas y con mejores análisis de datos respaldándolos plantea interesantes perspectivas para una gobernanza algorítmica que afronta retos exigentes y complejos. Planteamos un sistema que pesos y contrapesos (*check and balances*) que permita identificar a las partes interesadas, recopilar los datos apropiados, generar información de calidad, integrar todo el potencial de la IA y tomar decisiones más inteligentes por parte de aquellos responsables de las instituciones públicas.

Barth y Arnold (1999) alertaban de los gestores no elegidos democráticamente que quedaban fuera de control en el sistema americano. ¿Podemos aplicar esta alerta a la gobernanza con IA? ¿Se han colado los sistemas de IA por la puerta de atrás de la administración para actuar de forma autónoma tomando o condicionando decisiones sin contar con un marco de asunción de responsabilidades apropiado?

Sin soslayar que deben existir diferentes modelos de toma de decisiones en función del grado de desarrollo algorítmico de sus sistemas y de su efectividad, así como del tipo de decisiones sobre las que se pronuncian, consideramos que al menos se deben integrar cuatro tipos de conocimientos, de inteligencias en el proceso: 1) inteligencia algorítmica, 2) inteligencia colectiva, 3) inteligencia de los expertos, y 4) inteligencia política.

La inteligencia algorítmica se refiere a la IA tal y como la hemos ido desarrollando en las páginas anteriores. La inteligencia colectiva se abre a la participación ciudadana y de colectivos con intereses en una materia determinada. Se trata de un conocimiento distribuido que también se puede recoger, a través de los datos digitalizados, en los modelos de IA empleados. La inteligencia de los expertos atiende al especialista, al funcionario, al técnico, que desde sus diferentes posiciones atesoran un conocimiento muy específico sobre una materia determinada. Por último, la inteligencia política intenta recoger el conocimiento social que la labor de representación política pone en liza. Su capacitación técnica o su especialización pueden ser menores, pero incorporan todo un acervo de intereses contrapuestos, de disputas que deben ser integrados para que una decisión compleja sea representativa de la complejidad social.

La combinación de todas o algunas de las anteriores inteligencias dependería del modo en el que la toma de decisiones está organizada y de dónde reside la responsabilidad de la misma.

Fundamentalmente dibujamos un modelo donde la inteligencia algorítmica está presente, resultando, como apuntan Sun y Medaglia (2019), problemático su encaje en el proceso de la toma de decisiones. Modelos ampliados como los que se proponen permitirían complementar el resultado de la inteligencia artificial con las aportaciones, controles y salvaguardas de los otros actores involucrados, particularmente en contextos de adopción de decisiones complejas.

En relación con la inteligencia algorítmica, Barth y Arnold (1999) planteaban la incorporación de valores y principios a los sistemas de IA de modo que sus resultados se pudieran acomodar a los parámetros marcados por los agentes políticos en cuestión. Sin embargo, el marco legal apela en repetidas ocasiones al juicio profesional de los técnicos y responsables, lo cual conduce a valorar cada situación en contexto y no sujeta a reglas rígidas. Más aún, debe tenerse en consideración el papel que las emociones y otros factores no racionales o parametrizables en un sistema juegan a la hora de tomar decisiones (Banerjee et al., 2018), limitando el alcance de la IA. Son precisamente estos factores, aunque no solo ellos, los que las otras inteligencias en liza pueden aportar, permitiendo a su vez entrenar éticamente a los algoritmos.

Corvalán (2018) incide en esta llamada a ampliar y complementar los sistemas basados en IA procurando hacerlos compatibles con el respeto a los derechos humanos. Dibuja dos escenarios que deben abordarse: "1) how to guarantee human intervention against intelligent algorithm decisions or predictions; and 2) how much human intervention is necessary to ensure that the result of information processing and data is legitimate, respectful and promotes the effectiveness of human rights."

En segundo lugar, la inteligencia colectiva ha sido un tema recurrente desde la aparición de la Web 2.0 y de la revolución de Internet (Bonabeau, 2009) proporcionando brillantes ejemplos (Wikipedia), de cómo la colaboración distribuida y segmentada de las diversas partes interesadas, potencialmente de la ciudadanía en su conjunto, pueden producir resultados impensables en escala y calidad al trabajo concienzudo de un número necesariamente reducido de expertos.

La inteligencia colectiva constituye una aproximación que se ha empleado en el ámbito de la informática en relación con la inteligencia artificial como una base de común trabajo y beneficio para entrenar a los algoritmos y para mejorar desde los algoritmos las decisiones en grupo (Weld, Lin & Bragg, 2015). Desde este punto de vista, los autores definen inteligencia colectiva como “groups of individuals acting collectively in an intelligent manner,” donde el significado de individuos incluiría tanto a personas como a software. Horvitz (2007) apuntaba al gran potencial que se deriva de integrar en modelos mixtos la inteligencia humana y las máquinas. La inteligencia colectiva se conecta directamente con el auge de la participación ciudadana y de los procesos de co-creación que en todos los ámbitos y particularmente en el desarrollo de políticas públicas se han convertido en un paradigma predominante.

Valle-Cruz et al (2020) apuntan en esta misma línea, desde un enfoque de ciencia política, al indicar que el mayor acceso a la información promovido por las tecnologías digitales por parte de diversos actores y sectores sociales contribuye a reducir la asimetría de la información y de las capacidades de análisis y participación de las que disponen los gobiernos y la sociedad. Ello permite que, aprovechando las posibilidades de la IA, los actores humanos, no solo la sociedad en su conjunto, sino también expertos y políticos se puedan centrar en desarrollar la creatividad y la innovación.

Todo ello contribuye a complementar el ecosistema decisorio que estamos esbozando. Lejos de un modelo simplista de sustitución de políticos por robots (Davis, 2017), la participación en un modelo de gobernanza algorítmica exigirá a la sociedad nuevas alfabetizaciones en IA y otras tecnologías como parte del deber cívico para comprender y participar de manera informada en el consenso de políticas en un sistema de múltiples inteligencias en juego. Un significativo ejemplo en esta línea es el MOOC “Elements of AI” que la Universidad de Helsinki lanzó en 2018 para formar a los finlandeses sobre IA. Su éxito ha sido tal que se está traduciendo a 24 idiomas y cuenta hasta el momento con más de 200.000 estudiantes matriculados.

En tercer lugar, la inteligencia de los expertos pretende incorporar el papel del conocimiento experto que proporcionan técnicos, científicos, especialistas de todo tipo que han constituido durante mucho tiempo el principal recurso con el que contaban gobiernos para asesorarse en la adopción de decisiones. Hay diversas visiones sobre el papel que el conocimiento experto juega estos días y va a jugar en el futuro. Se trata además de una cuestión que ha sido ampliamente debatida a propósito de la pandemia de la COVID-19 por pensadores de muy diverso tipo. Por ejemplo, Antonio Muñoz Molina (2020) publicaba en El País una opinión con el revelador título de “El regreso del conocimiento” en la que señalaba que: “Por primera vez desde que tenemos memoria las voces que prevalecen en la vida pública española son las de personas que saben; por primera vez asistimos a la abierta celebración del conocimiento y de la experiencia, y al protagonismo merecido y hasta ahora inédito de esos profesionales de campos diversos cuya mezcla de máxima cualificación y de coraje civil sostiene siempre el mecanismo complicado de la entera vida social.”

El conocimiento experto se ha enfrentado a las tentaciones populistas, sin embargo, autores como Gilles Lipovetsky prevenía recientemente sobre quién podría estar ganando la partida: “Lo que sí pasará es que crecerá la desconfianza del individuo hacia los políticos dirigentes y el sistema sanitario y científico.”

Es importante ser capaces de transmitir la naturaleza del conocimiento científico, que no está exento de controversias y que por definición no es inmutable y siempre está sujeto a revisión. Su contribución para la toma de decisiones en un marco de IA presenta un elevado potencial. El conocimiento experto no es un conocimiento infalible, indiscutible, sino que como la ciencia expresa un conocimiento en formación, en proceso, sujeto a otros filtros que incorporan otro tipo de inteligencia al sistema.

La inteligencia política, como apuntamos anteriormente haría referencia al conocimiento social y político resultante del proceso de intermediación a través de la representación política. Pudiera parecer prescindible ante la solidez del saber experto; sin embargo, como señalan Innerarity y Colomina (2020: 8) que “aunque la democracia no tiene por objetivo alcanzar la verdad, sino la gestión de lo público con la contribución de la ciudadanía, la información y las narrativas compartidas son una precondition del discurso democrático.” La inteligencia política actuaría generando esas narrativas compartidas, al tiempo que servirían de prevención ante una no deseable epistocracia, basada en la tesis del gobierno de los expertos, desdeñando la democracia, considerando que su existencia debe depender del consejo de los expertos (Moreno Pestaña, de Pinedo García y Villanueva Fernández, 2020).

Concluimos refiriéndonos al título del trabajo y del apartado: la inteligencia de las instituciones. Debemos entrenar con constancia la inteligencia de nuestras instituciones, asumir su complejidad y abordarla socialmente. Para ello hemos de entrenar modelos de gobernanza con inteligencias de múltiples naturalezas, que se contrapesen, que se critiquen y corrijan, que consensuen y diriman diferencias, siempre sujetas al contexto específico de cada materia en cuestión. Debemos trabajar por innovar en las formas en las que la inteligencia algorítmica en un contexto de sociedad digitalizada, se combina con el saber experto (ciencia) y poder político (democracia), acompañados del conocimiento distribuido que atesora la ciudadanía, con el fin de generar instituciones más fuertes, más resilientes, con mayor capacidad de adoptar mejores decisiones en el tiempo adecuado.

7. El papel de las universidades y de los laboratorios de innovación pública

Al abordar anteriormente el saber experto, hemos incorporado el saber científico. Es un conocimiento que se encuentra inevitablemente presente en el desarrollo de la IA, pero que de forma más general hace acto de presencia en la aplicación de la misma en los más diversos casos reales.

El papel de las universidades es clave para, desde marcos de colaboración en esquemas de cuádruple hélice, transferir conocimiento y generar innovación. Así Mikhaylov, Esteve, y Campion (2018) subrayan, para el contexto británico, la necesidad de colaboración entre estado, universidades y empresas para el desarrollo del sector. Esta alianza es clave en todos los países por el papel esencial que las instituciones de educación superior cumplen en la formación de especialista y en la generación de conocimiento.

Pero más allá de las formas tradicionales de desarrollo académico, irrumpen con fuerza, como espacios de encuentro y de innovación, los laboratorios de innovación que bajo diversas perspectivas, innovación pública, innovación social, innovación ciudadana, proporcionan instrumentos para combinar distintas formas de inteligencia, como hemos expuesto en el apartado anterior. Mikhaylov, Esteve, y Campion (2018: 3) abundan en este enfoque indicando que “These AI and data science laboratories often provide a network for training and skill development for public servants and recommend communication and technical advice for ‘smarter’ management.”

Un caso en el ámbito iberoamericano es UnInPública (uninpublica.net), una red cuyo nombre es un acrónimo de Universidades por la Innovación Pública, que surge con el objetivo de identificar, conectar, analizar y difundir iniciativas universitarias de transferencia de conocimiento hacia el sector público a través de enfoques de innovación y participación que permitan incidir en una mejora de las políticas públicas. De este modo se pretende dar respuesta a la demanda social de transformación a través del conocimiento, contribuyendo a redefinir el modo en el que las universidades y los centros científicos se relacionan con su entorno y territorios, permitiendo generar enfoques sistémicos facilitadores del cambio social.

8. Conclusiones

La IA hunde sus raíces en la imaginación del ser humano, en la figura de los autómatas, en seres creados de la materia inerte que adoptan vida propia, en el robot de la *Metropoli* de Fritz Lang. En 1942 Asimov formula las tres leyes de la robótica en su relato *Círculo vicioso*. Más de 75 años después nos encontramos ante un panorama tecnológico donde la materialización de la IA es más verosímil que nunca. Nuestro propio imaginario se ha actualizado a través de libros como *Máquinas como yo* de Ian McEwan, de películas como *Ex machina* o de series como *Black Mirror*.

La situación que enfrentamos es que tanto ciudadanía como empresas y administraciones públicas tomarán cada vez más decisiones influidas o condicionadas por la IA. Sin embargo este hecho no será necesariamente evidente. La IA se oculta, se invisibiliza, se convierte en el aire de un ecosistema, que es indispensable para vivir pero al que dejamos de prestarle atención. Problematizar la IA en la gobernanza pública y en los retos democráticos que enfrentamos es esencial para el futuro de nuestras sociedades democráticas. Daniel Innerarity (2020: 420) apunta: "Que automaticemos ciertas decisiones, individuales o colectivas, debería ser considerado en principio como un alivio, pero esa posibilidad constituye una amenaza si implica una entrega absoluta de nuestra soberanía."

El desarrollo de una Inteligencia Artificial responsable y ética es un tema de debate, al igual que su regulación y sus implicaciones económicas. Como cualquier debate complejo, hay luces y sombras que habrá que saber conjugar y equilibrar para no lastrar el progreso ni poner en riesgo los derechos humanos. ¿Hasta qué punto los algoritmos pueden acabar opacando la libertad individual? En su libro *21 lecciones para el siglo XXI* Yuval Noah Harari (2018: 68) manifiesta: "La autoridad puede cambiar de nuevo pronto: de los humanos a los algoritmos. De la misma manera que la autoridad divina estaba legitimada por mitologías religiosas y la autoridad humana estaba legitimada por el relato liberal, así la revolución tecnológica que se avecina podría establecer la autoridad de los algoritmos de macrodatos, al tiempo que socavaría la idea misma de la libertad individual."

Debemos huir del dataísmo, como recientemente señalaba el Byung-Chul Han: "El dataísmo es una forma pornográfica de conocimiento que anula el pensamiento. No existe un pensamiento basado en los datos. Lo único que se basa en los datos es el cálculo. El pensamiento es erótico. Heidegger lo compara con el eros. El batir de alas del dios Eros lo acariciaba cada vez que daba un paso significativo en el pensamiento y se atrevía a aventurarse en un terreno inexplorado. La transparencia también es pornográfica."

Para ello proponemos el desarrollo de un modelo de gobernanza que articule diversos tipos de inteligencias en función de los contextos en los que actúen.

La humanidad debe buscar un nuevo equilibrio en el empleo de la IA tal y como ha sucedido con otras tecnologías en el pasado. Sin embargo, el ritmo de transformación del entorno es más rápido que nunca. El presente y el futuro de lo público se juega en este campo.

Bibliografía

- Alang, N. (2017). Turns Out Algorithms are Racist. *New Republic*, August 31, 2017. <https://newrepublic.com/article/144644/turns-algorithms-racist/>
- Androutsopoulou, A., Karacapilidis, N., Loukis, E., & Charalabidis, Y. (2019). Transforming the communication between citizens and government through AI-guided chatbots. *Government Information Quarterly*, 36(2), 358-367.
- Barth, T. J., & Arnold, E. (1999). Artificial intelligence and administrative discretion: Implications for public administration. *The American Review of Public Administration*, 29(4), 332-351.

- Banerjee, S., Pradeep Kumar, S., & Bajpai, J. (2018). A comparative study on decision-making capability between human and artificial intelligence. En B. K. Panigrahi, M. N. Hoda, V. Sharma, & S. Goel (Eds.), *Nature inspired computing: Proceedings of CSI 2015* (pp. 203–210.). Singapore: Springer (Advances in Intelligent Systems and Computing, 652).
- Bonabeau, E. (2009). Decisions 2.0: The power of collective intelligence. *MIT Sloan management review*, 50(2), 45.
- Burrell, J. (2016). How the Machine 'Thinks': Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms. *Big Data & Society*, 3(1) (January 5, 2016). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2660674
- Castro, D., & New, J. (2016). The promise of artificial intelligence. *Center for Data Innovation*, 1-48.
- Cath, C., Wachter, S., Mittelstadt, B., Taddeo, M., & Floridi, L. (2018). Artificial intelligence and the 'good society': the US, EU, and UK approach. *Science and engineering ethics*, 24(2), 505-528.
- Chui, M., Manyika, J., Miremadi, M., Henke, N., Chung, R., Nel, P., & Malhotra, S. (2018). Notes from the AI frontier. Insights from hundreds of use cases. McKinsey Global Institute. <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/artificial%20intelligence/notes%20from%20the%20ai%20frontier%20applications%20and%20value%20of%20deep%20learning/notes-from-the-ai-frontier-insights-from-hundreds-of-use-cases-discussion-paper.ashx>
- Davis, J. (2017, May 18). Hear me out: Let's elect an AI as president. <https://www.wired.com/2017/05/hear-lets-elect-ai-president/> (consultado el 1 de septiembre de 2020)
- European Commission (2020). White Paper On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf
- Corvalán, J. G. (2018). Digital and Intelligent Public Administration: transformations in the era of artificial intelligence. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 18(71), 55-87.
- De George, R. T. (2003). *The ethics of information technology and business*. Malden, MA: Blackwell Publishing (Foundations of Business Ethics, 3).
- Edgerton, D. (2007). *Innovación y tradición: historia de la tecnología moderna*. Barcelona: Crítica.
- Eggers, W., Schatsky, D., Viechnicki, P., & Eggers, D. W. (2017). AI-augmented government: Using cognitive technologies to redesign public sector work. *Deloitte Center for Government Insights*. https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/3832_AI-augmented-government/DUP_AI-augmented-government.pdf
- El País (2020). "La UE plantea prohibir hasta cinco años el reconocimiento facial en lugares públicos". https://elpais.com/tecnologia/2020/01/17/actualidad/1579243471_725904.html (consultado el 1 de septiembre de 2020)
- El País (2020). Byung-Chul Han: "El dataísmo es una forma pornográfica de conocimiento que anula el pensamiento". 17-5-2020 https://elpais.com/cultura/2020/05/15/babelia/1589532672_574169.html (consultado el 1 de septiembre de 2020)
- Feldstein, S. (2019). "The global expansion of AI surveillance. Carnegie Endowment". <https://carnegieendowment.org/2019/09/17/global-expansion-of-ai-surveillance-pub-79847> (consultado el 1 de septiembre de 2020)
- Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Debate.
- Horvitz, E. 2007. Reflections on challenges and promises of mixed-initiative interaction. *AI Magazine* 28(2):13–22.
- Innerarity, D. (2020). Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI. Galaxia Gutenberg.
- Innerarity, D. & Colomina, C.. (2020). La verdad en las democracias algorítmicas. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 11-23.
- Janssen, M., & Kuk, G. (2016). The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance. *Government Information Quarterly*, 33(3), 371–377.
- Johnson, D. G. (2015). Technology with no human responsibility? *Journal of Business Ethics*, 127(4), 707–715.

- Lipovetsky, G. (2020). "Gilles Lipovetsky, filósofo: "Los medios deberían reducir la dimensión emocional de la información del coronavirus: genera pánico"". (6 de abril de 2020) <https://www.expansion.com/fueradeserie/personajes/2020/04/06/5e81c54de5fdea1c1a8b45a6.html> (consultado el 1 de septiembre de 2020).
- Lodge, M., & Mennicken, A., (2017). The importance of regulation of and by algorithm. En: Yeung, K. (2017). *Algorithmic regulation: a critical interrogation, Regulation & Governance*.
- McCorduck, P. (2004). *Machines Who Think: A Personal Inquiry into the History and Prospects of Artificial Intelligence*. Natick, MA: A. K. Peters, Ltd.
- Mikhaylov, S. J., Esteve, M., & Champion, A. (2018). Artificial intelligence for the public sector: opportunities and challenges of cross-sector collaboration. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 376(2128), 20170357.
- Misuraca, G., and van Noordt, C. (2020). Overview of the use and impact of AI in public services in the EU, EUR 30255 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-19540-5, doi:10.2760/039619, JRC120399
- Moreno Pestaña, José Luis, de Pinedo García, Manuel, & Villanueva Fernández, Neftalí (2020). "Expertos: solo los míos son buenos". Sin permiso(12-4-2020) <https://www.sinpermiso.info/textos/expertos-solo-los-mios-son-buenos> (consultado el 1 de septiembre de 2020).
- Muñoz Molina, A. (2020)."El regreso del conocimiento" (25 de marzo de 2020) https://elpais.com/elpais/2020/03/24/opinion/1585071202_661178.html (consultado el 1 de septiembre de 2020).
- Nilsson, N.J. (2010). *The Quest for Artificial Intelligence: A History of Ideas and Achievements*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pasquale, F. (2019). "The Second Wave of Algorithmic Accountability". Law and Political Economy. <https://lpeproject.org/blog/the-second-wave-of-algorithmic-accountability/> (consultado el 1 de septiembre de 2020).
- Raso, F., Hilligoss, H., Krishnamurthy, V., Bavitz, C., & Kim, L. (2018). *Artificial Intelligence & Human Rights: Opportunities & Risks*. Berkman Klein Center Research Publication, (2018-6).
- Russell, S.J., & Norvig, P. (1995). *Artificial intelligence: a modern approach*. Prentice Hall Series in Artificial Intelligence. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Shenk D. (2006). "Surveillance society. Openness is the best defence against intrusions into our private realms". *EMBO reports*, 7 Spec No(Spec No), S31-S35.
- Sun, T. Q., & Medaglia, R. (2019). Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly*, 36(2), 368-383.
- Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., & Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101509.
- Weld, D. S., Lin, C. H., & Bragg, J. (2015). Artificial intelligence and collective intelligence. *Handbook of Collective Intelligence*, 89-114.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615.

**INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA INNOVAR
EN ADMINISTRACIONES ABIERTAS Y
SOSTENIBLES: IMPLICACIONES DESDE LOS
DATOS, PERSONAS, ORGANIZACIONES Y
NORMATIVA**

COORDINADOR

J. IGNACIO CRIADO GRANDE

Inteligencia artificial en la administración general del Estado: marco de política y perspectiva de los responsables de tecnologías de información ministeriales en España¹

J. Ignacio Criado

1. Introducción

Las administraciones públicas están adoptando sistemas basados en Inteligencia Artificial (IA) y algoritmos, aunque los resultados de ese proceso emergente se encuentra todavía poco analizados. A día de hoy gobiernos en diferentes países han definido estrategias para promover la incorporación de la IA (Russell & Norvig, 2016), en diferentes sectores (economía, sociedad, etc.), pero también dentro de sus administraciones públicas (Dutton, 2018). En el primer caso, existen diferentes organismos internacionales que han realizado recomendaciones para la incorporación de la IA desde una perspectiva ética y respetuosa con los derechos humanos (UNESCO, 2020). En el segundo caso, también se han definido retos y oportunidades dentro de gobiernos y administraciones públicas de diferentes contextos (Margetts, 2017; Margetts & Dorbantu, 2019; Meijer, 2017). En esta ponencia nos acercamos al caso español, teniendo en cuenta también la perspectiva de los responsables de tecnologías de información de los ministerios (CIOs), para conocer cómo se está enmarcando la política nacional de IA desde y en la Administración General del Estado (AGE), que responde al nivel nacional de gobierno en España, teniendo también en cuenta el marco de política planteado por la Unión Europea, así como algunos organismos internacionales.

La extensión de la IA en las sociedades contemporáneas ha alcanzado de una manera más reciente a gobiernos y administraciones públicas. Muchos de ellos han adoptado nuevas prácticas de IA en diferentes áreas, incluidos los servicios públicos personalizados en salud, educación, seguridad, emergencias o defensa (Agarwal, 2018; Criado y Gil-García, 2019; Desouza, 2018; Gershgorin, 2019; Janssen & Kuk, 2016; Pencheva et al., 2018; Sun y Medaglia, 2019; Wirtz et al., 2018). Además, los gobiernos nacionales de todo el mundo han definido estrategias y políticas de IA frente a un futuro incierto (Criado, 2019; Lee, 2018; Valle-Cruz et al., 2020). En definitiva, ya se pueden empezar a extraer las primeras conclusiones de estos procesos, sobre todo, desde una perspectiva del *framing* o encuadre de las políticas.

Dentro del caso español, la Administración General del Estado (AGE) se encuentra impulsando la IA, a través de las primeras líneas de una política pública a nivel nacional, así como proyectos sectoriales en varios ministerios. Esto se encuentra en línea con lo que han hecho diferentes países (Gobierno de Colombia, 2019; Gobierno de Estados Unidos de América, 2019; Gobierno de Portugal, 2019; Gobierno de Uruguay, 2019). Sin embargo, ese proceso se encuentra enmarcado por organizaciones internacionales que han establecido principios éticos y cuestiones legales a tener en cuenta, tal es el caso de Naciones Unidas (a través de la ITU o UNESCO), OCDE, Consejo de Europa, así como algunos organismos multilaterales de la región iberoamericana. Además, la Unión Europea se ha convertido en el actor clave para guiar e impulsar la IA, estableciendo las primeras líneas para las políticas públicas a nivel nacional. Por ello, esta ponencia parte de las siguientes preguntas de carácter descriptivo y exploratorio: ¿Cómo están enmarcando ética y jurídicamente la IA los principales organismos internacionales? ¿Cuál es el marco de prioridades de la política de IA promovida por el Gobierno de España en relación con la Unión Europea? ¿Cuál es la percepción sobre la IA de los responsables de gestión de tecnologías (CIOs) en los ministerios?

Para responder a estas preguntas, esta ponencia se nutre de una revisión documental sobre las acciones y documentos desarrollados por organismos internacionales en materia de IA.

¹ Esta ponencia se ha realizado con el apoyo del programa On TRUST – CM H2019/HUM-5699.

Así mismo, también se realiza una revisión de los avances desarrollados por la Unión Europea y el Gobierno de España. Adicionalmente, se presentan los resultados de un estudio sobre las percepciones de los responsables de gestión de las tecnologías en los ministerios españoles, en base a una encuesta administrada a los CIOs de todos ellos, siguiendo otros trabajos previos (Criado et al., 2020, Ganapati & Reddick, 2012). Todo ello, también tiene el objetivo de mostrar algunas claves para diseñar políticas y estrategias de IA en diferentes contextos nacionales/federales, regionales/estatales y locales/municipales.

El resto de estudio se estructura de la siguiente manera. En la siguiente sección se realiza una aproximación a la IA desde una perspectiva internacional, teniendo en cuenta el interés creciente en esta materia ha provocado que organismos internacionales (incluyendo UNESCO, Naciones Unidas (NU), la OCDE, etc.), así como organismos multilaterales dentro del espacio iberoamericano. En la sección tercera, el estudio presenta el marco de la política de IA en la Unión Europea y España, incluyendo los principales hitos identificados en la AGE (nivel nacional de gobierno). En la sección cuarta, el estudio del caso español se completa con la perspectiva de los CIOs, responsables de las política tecnológica en cada ministerio, sobre las políticas y adopción de la IA en el sector público. La ponencia se completa con las conclusiones y unas propuestas prácticas para colaborar en la construcción de políticas y estrategias de IA en el sector público.

2. Aproximación a la Inteligencia Artificial a nivel internacional

Diferentes organismos internacionales y países han desarrollado durante los últimos años aproximaciones sobre cómo promover la Inteligencia Artificial (IA) desde y en los gobiernos y administraciones públicas. Por un lado, el interés creciente en esta materia ha provocado que organismos como la UNESCO, Naciones Unidas (NU), la OCDE, etc., así como organismos multilaterales dentro del espacio iberoamericano, entre otras, hayan planteado documentos de trabajo con ideas de interés en relación con el uso de los algoritmos y la IA, también en el sector público.

Organismos internacionales

Para comenzar este recorrido es necesario conocer las propuestas realizadas desde diferentes organismos internacionales y multilaterales. Entre ellos, destacamos la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*, (OCDE), Naciones Unidas (NU) y algunos de sus organismos del sistema o el Consejo de Europa (CdE). Adicionalmente, también tendremos en cuenta cómo están enmarcando estas cuestiones diferentes organismos multilaterales, sobre todo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o CAF. En todas estas aproximaciones se ofrecen conceptos y puntos clave que guían o establecen un marco de referencia para los países miembros de estos organismos, de ahí su papel clave desde una perspectiva del encuadre de las políticas de IA.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La OCDE ha desarrollado una aproximación fundamentada en una recomendación legal, adoptada en mayo de 2019 por los países miembros. En concreto, el documento se denomina "*Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*" (Recomendación del Consejo sobre Inteligencia Artificial).

Dentro del mismo, se establecen una serie de principios y recomendaciones en relación con la IA que deberían plantear los países. En este caso se pone también el acento en la importancia que tiene el conocimiento sobre IA, es decir, "*las competencias y los recursos, como datos, código, algoritmos, modelos, investigación, know-how, programas de entrenamiento, gobernanza, procesos y mejores prácticas que son requeridas para entender y participar en ciclo de vida de la IA*" (OCDE, 2020: 7), así como los actores y partes (organizaciones y personas) interesadas o afectadas por los sistemas de IA.

En concreto, la OCDE ha planteado unos principios para una gobernanza fiable de la IA. En concreto, los principios son: (1) crecimiento inclusivo, desarrollo sostenible y bienestar; (2) valores centrados en los seres humanos y justicia; (3) transparencia y explicabilidad; (4) robustez y seguridad; y (5) rendición de cuentas. Junto a lo anterior, también ha planteado una serie de recomendaciones para incorporar en las políticas nacionales y en la colaboración internacional para una IA de confianza: (i) invertir en investigación y desarrollo de IA; (ii) promover un ecosistema digital para la IA; (iii) facilitar y configurar un ambiente de política pública para la IA; (iv) construir capacidades humanas y prepararse para la transformación del mercado de trabajo; y (v) cooperación internacional para una IA fiable.

Así, la OCDE ha planteado un marco al que se han adherido los países miembros de la región iberoamericana (Chile, Colombia, Costa Rica, España, México y Portugal), pero también reconocido por otros países con interés en la adhesión (Argentina y Brasil). Adicionalmente, la OCDE ha establecido el *Observatorio OECD.AI* (<https://oecd.ai>), donde no sólo se recoge información sobre los principios y recomendaciones para consolidar una IA fiable, sino también información sobre publicaciones, áreas de implementación de proyectos, países involucrados, así como tendencias y datos. Lo anterior supone un importante espacio de reflexión sobre cómo promover una IA desde y en los gobiernos y administraciones públicas.

Naciones Unidas (UN). Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Desde una perspectiva diferente, la UIT ha promovido desde el año 2017 una cumbre global con el lema: “IA para el bien” (*IA for good*), con una clara orientación técnica dentro del propósito de esta organización, muy centrada en la colaboración con los ministerios nacionales de ciencia y telecomunicaciones. Uno de los elementos diferenciales de la UIT es la vinculación de la IA con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de NU, de manera que pretende identificar, proyectos, iniciativas y organizaciones relacionadas que los permitan acelerar.

En este caso, las actividades se han centrado en desarrollar la colaboración internacional entre países desde una perspectiva fundamentalmente técnica. Esto se ha llevado a término a través de la celebración de tres conferencias globales sobre IA para el bien (2017, 2018 y 2019), el desarrollo de dos grupos focales sobre Inteligencia Artificial para la Salud (FG-AI4H) y Machine Learning para 5G (FG-ML5G) o la creación de una grupo de colaboración con más de 5,000 miembros (dentro de la red social LinkedIn (<https://www.linkedin.com/groups/8567748/>)). Pero sobre todo cabe destacar el repositorio sobre IA (<https://www.itu.int/en/ITU-T/AI/Pages/ai-repository.aspx>), donde se incluye información sobre proyectos e iniciativas concretas, por países o cada uno de los 17 ODS, siempre destacando la dimensión de las tecnologías emergentes involucradas.

Naciones Unidas (UN). Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). También cabe decir que dentro del *United Nations eReadiness Index* de 2020 (Naciones Unidas, 2020) elaborado por UNDESA, el concepto IA aparece ya incluido como uno de los ámbitos emergentes clave de la digitalización de los gobiernos y administraciones públicas. En este sentido, se plantea que la IA tiene una dependencia directa de las políticas nacionales de datos abiertos, tanto datos estructurados, como no estructurados.

De hecho, en este caso se dibuja un escenario de futuros servicios públicos en los que “*estas tecnologías innovadoras pueden ser usadas para conectar fragmentos de datos e información relacionados de manera rápida; pueden mejorar la provisión de servicios públicos a través de la racionalización de las transacciones digitales, la reducción de los errores, y la eliminación de la necesidad de solicitar a las personas la misma información varias veces*” (Naciones Unidas, 2020: 159). También se menciona el papel controvertido de la IA en la promoción de esta nueva ola de la revolución digital.

Naciones Unidas (UN). UNESCO. La UNESCO es uno de los organismos internacionales que ha liderado la atención a los problemas éticos de la IA. Los trabajos de la UNESCO parten de noviembre de 2019, cuando en la 40 sesión de la Conferencia General se adoptó una resolución para preparar un instrumento sobre la ética de la IA en forma de recomendación. Este trabajo se ha concretado en un completo documento publicado en abril de 2020 denominado "Hay un Borrador de Texto para una Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial" (*Toward a Draft Text of a Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*). Este documento se compone de varios apartados, sobre la base de una visión ética de la IA, que se sostiene en el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, no dejar atrás a nadie, así como la protección del medio ambiente.

Seguramente, la parte de mayor interés se encuentra en la parte doctrinal y el debate sobre principios éticos, tal y como ya lo han planteado varios países en sus estrategias nacionales, pero también en su aproximación práctica para facilitar a los países su despliegue. En concreto, hay una serie de 24 potenciales principios relevantes que deberían tenerse en cuenta, entre los que se encuentran: derechos humanos, inclusión, bienestar, autonomía, explicabilidad, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, sostenibilidad, buen gobierno, etc. Junto a lo anterior, la UNESCO también sugiere una serie de acciones de política pública destacados tanto desde como en los gobiernos y administraciones públicas. En el primer caso, se indica la necesidad de promover la investigación, poner los derechos humanos en primer lugar, educar sobre costes-beneficios y desigualdades, practicar una gobernanza multi-actor, promover un ecosistema para la IA, generar capacidades humanas y preparar el mercado de trabajo o promover la cooperación internacional para lograr una IA fiable.

En el caso de la segunda vertiente (acciones de política pública en los gobiernos y administraciones públicas), también se subrayan cuestiones de interés. En este caso, habría que subrayar la necesidad de (1) asegurar cambios sistémicos y en procesos; (2) proporcionar medidas técnicas y estrategia de gobernanza; (3) asegurar la responsabilidad y rendición de cuentas; (4) proporcionar soluciones técnicas, más investigación y enfoques regulatorios; (5) asegurar el beneficio, la confianza, la sostenibilidad y un enfoque de género adecuado; (6) así como usar la IA en la prestación de servicios públicos. En este último caso, se habla de, por un lado, "asegurar que el uso del sector público de la IA en los procesos de adopción de decisiones es transparente y consistente con las obligaciones de los derechos humanos". Por otro lado, se considera necesario "establecer guías y políticas de acceso, transparencia y rendición de cuentas, en el uso y desarrollo de sistemas de adopción de decisiones automatizadas, incluyendo el uso por el sector público" (UNESCO, 2020: 48). Lo anterior se completa con propuestas para reducir la brecha digital, establecer políticas de datos, asegurar mercados abiertos y consolidar las infraestructuras tecnológicas necesarias.

Consejo de Europa (CdE). El CdE ha desarrollado también una perspectiva propia, en este caso, centrada en diez recomendaciones concretas centradas en el impacto del uso de la IA desde la perspectiva de los derechos humanos. En concreto, los ámbitos planteados son los siguientes (Consejo de Europa, 2019): (i) evaluación del impacto; (ii) consultas públicas para que los actores concernidos sean invitados a proporcionar inputs; (iii) obligación de los estados miembros a facilitar la implementación de estándares de derechos humanos en el sector privado; (iv) información y transparencia sobre cómo se usan los sistemas de IA, además de sobre cómo se adoptan las decisiones; (v) evaluación independiente de órganos autónomos respecto de las autoridades públicas y privadas; (vi) no discriminación e igualdad para prevenir y/o mitigar los riesgos para determinados grupos; (vii) protección de datos y privacidad; (viii) libertad de expresión, de reunión y asociación, así como el derecho al trabajo; (ix) remedios ligados al establecimiento de mecanismos de responsabilidad y rendiciones de cuentas por las posibles violaciones de derechos humanos que puedan suceder al implantar sistemas de IA; y (x) promoción de la alfabetización en IA. En suma, se trata de una colección de principios éticos y jurídicos generales en línea con los planteados antes.

Organismos internacionales regionales

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El BID se ha centrado de una manera mucho más directa a lo que implica la IA en gobiernos y administraciones públicas (junto a desde gobiernos y administraciones públicas). Desde una perspectiva más amplia, el BID ha conformado la iniciativa fAIR LAC (<https://fairlac.iadb.org>) para promover el uso ético de la IA dentro de la región (incluyendo en el grupo promotor a empresas privadas, agencias públicas y una universidad), incluyendo un observatorio para mapear iniciativas sobre casos en política social (<https://fairlac.iadb.org/es/observatorio>). Dentro de esta iniciativa, también se ha generado conocimiento acerca de la adopción ética y responsable de la IA en la región LAC (Cabrol *et al.*, 2020), incluyendo la promoción de calidad y mitigación de riesgos.

En relación con las aplicaciones de la IA dentro de diferentes ámbitos del sector público, dentro del BID se han generado las primeras ideas al respecto. Primero, se ha realizado una importante fotografía regional acerca de la situación de las políticas nacionales IA en doce estados (BID – C Minds, 2020). En este trabajo, se pone de manifiesto que los únicos países que cuenta con una política pública aprobada en la materia son Colombia y Uruguay, junto con Brasil y Chile (en curso), además de Argentina y México (por explorar continuidad). Por otro lado, también se han elaborado análisis de casos sectoriales de uso de la IA en los ámbitos de la justicia (Estévez, Linares y Fillottrani, 2020), educación (Jara y Ochoa, 2020) o como respuesta a la pandemia COVID-19 (González-Alarcón y Pombo, 2020).

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). CAF también se ha aproximado al uso de la IA desde y en los gobiernos y administraciones públicas. En este caso, hay que destacar un estudio (Jaramillo y Torres-Páez, 2020) sobre el uso responsable de la IA en el sector público. En este caso, se exponen algunas de las mejores prácticas en usos de IA en el sector público a nivel internacional en torno a tres dimensiones (Jaramillo y Torres-Páez, 2020: 6 y ss.): (1) uso de la IA para la entrega de servicios al ciudadano; (2) uso de la IA para la definición e implementación de políticas públicas; (3) uso de la IA para la gestión interna de las entidades públicas. También se hacen aquí recomendaciones para elaborar una política pública en la materia en torno a las fases de diagnóstico, diseño, institucionalidad, implementación y evaluación. Junto a lo anterior, el CAF también está en proceso de ejecución de una iniciativa para desarrollar un proyecto de IA en una ciudad iberoamericana (CAF, 2020).

Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL). La CEPAL también ha mostrado su interés en el desarrollo de la IA en la región latinoamericana. En este caso, los trabajos se han centrado en ofrecer a todos los países de la región unos lineamientos de agenda digital compartida, incluyendo una serie de metas relacionadas con el gobierno digital (CEPAL, 2018). Si bien, dentro de esta conferencia eLAC 2020 ya se discutió un documento sobre el uso de los datos y algoritmo en las políticas públicas (CEPAL, 2020). En suma, resulta esperable que en la siguiente ronda de la eLAC se confirme el papel clave de la IA y los algoritmos desde y en los gobiernos y administraciones públicas.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Dentro del CLAD se ha ido expresando una preocupación creciente por la importancia de la IA dentro de los países de la región iberoamericana. En concreto, durante el congreso de 2019 se planteó una declaración final en la que se incluyó, por primera vez, una mención a las oportunidades ligadas a la IA en el ámbito público de los países iberoamericanos, que continúa una línea de atención a la digitalización del sector público inaugurada con la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007) y el Marco Iberoamericano de Interoperabilidad (CLAD, 2011). De hecho, el CLAD está liderando la cuestión desde una perspectiva orientada a la formación con la celebración de dos webinarios sobre el tema, así como la creación del primer curso sobre gobernanza de la IA en el sector público con perspectiva ética (<https://o.clad.org/escuela-iberoamericana/convocatorias/cursos/escuelaclad-ia-2020>). Adicionalmente, se espera la publicación de un libro colectivo sobre el tema, el primero de este tipo en español.

3. Marco de la política de Inteligencia Artificial en la Unión Europea y España

La incorporación en la agenda pública de la Inteligencia Artificial (IA) dentro del caso español se ha hecho de la mano de la Unión Europea (UE). En concreto, la UE ha desplegado un marco orientado a promover el desarrollo de la IA, así como a generar un modelo propio. En concreto, la Comisión Europea ha colaborado con la elaboración de un primer enfoque sobre lo que es la IA dentro del contexto europeo, se ha creado un grupo de para Libro Blanco sobre la materia y se ha desarrollado el primer estudio sistemático sobre la aplicación de la IA dentro del sector público. Por su parte, la política sobre IA del Gobierno de España se ha inspirado, en buena medida, en algunas de las cuestiones definidas desde el ámbito europeo, si bien aquí nos centraremos en analizar sólo algunas cuestiones clave: la definición de la estrategia política, su incipiente institucionalización y el rol de los actores clave.

Marco de política de Inteligencia Artificial en la Unión Europea

La agenda europea de IA se ha ido consolidando con los años en torno a varios aspectos. Primero, desde la Comisión Europea se ha tratado de insistir en el relato sobre la búsqueda de un espacio propio dentro de un contexto con dos líderes internacionales (China y EE.UU.), respecto de cuyas estrategias de IA se pretende marcar distancia. En concreto, en un estudio de la Comisión Europea se ha planteado que *"there is a strong global competition on AI among the USA, China and Europe. The USA leads for now but China is catching up fast and aims to lead by 2030. For the EU, it is not so much a question of winning or losing a race but of finding the way of embracing the opportunities offered by AI in a way that is human-centred, ethical, secure, and true to our core values"* (Comisión Europea, 2018a: 12-13). Como ya se apuntó en otro lugar, los modelos de IA y gobernanza de los algoritmos ponen en cuestión muchos de los equilibrios éticos de nuestras sociedades y, de facto, plantean problemas relacionados con sesgos y discriminación, así como libertades fundamentales y privacidad de datos personales, que resulta esencial entender desde gobiernos y administraciones públicas (Criado, 2019). Y desde luego, la UE lo pretende hacer desde un enfoque propio.

Desde un plano discursivo, las instituciones de la UE han puesto el acento en la necesidad de crear un modelo propio de IA basado en principios éticos, democráticos, así como el control de los datos personales y la privacidad de las personas. Desde un primer momento, lo anterior se ha destacado a través de la necesidad de atender la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE o el Reglamento General de Protección de Datos (*General Data Protection Regulation*, GDPR, por sus siglas en inglés) para garantizar ese enfoque, fundamentado en principios éticos, seguridad y responsabilidad, así como en el empoderamiento de las personas y consumidores para lograr lo máximo de la IA (European Commission, 2018b). De hecho, el artículo 22 y siguientes del GDPR establecen la noción y limitaciones, por ejemplo, de las decisiones individuales automatizadas, incluida la elaboración de perfiles o todo aquello relacionado con la protección de los datos personales en un contexto de IA. En definitiva, parecería una apuesta por transitar hacia un modelo propio que tenga la protección de los datos personales como eje central.

Las acciones más recientes sobre IA dentro de la UE están consolidando ese enfoque singular. Por un lado, el Libro Blanco de la IA (a partir de aquí Libro Blanco IA) es la propuesta de política que han aprobado las instituciones europeas (febrero de 2020) para establecer un verdadero marco de política pública en la materia (Comisión Europea, 2020). Aquí también tenemos que diferenciar entre la promoción de la IA desde los gobiernos y administraciones respecto de la IA en los gobiernos y administraciones públicas. Adicionalmente, la propuesta europea también se fundamenta en los principios de excelencia y confianza.

En lo que se refiere a la excelencia, la UE pretende situarse al nivel de los ecosistemas de IA más importantes del mundo. Con ello se asume la necesidad de adoptar y desarrollar la IA en todos los sectores económicos y las administraciones públicas, a través de (1) la colaboración con los estados miembros; (2) centrando los esfuerzos de la comunidad de investigación e innovación; (3) el desarrollo de habilidades para superar la escasez de competencias; (4) la preocupación por el acceso de las PYMES a la IA; (5) el aseguramiento de

asociaciones público-privadas amplias para lograr compromisos sobre IA, datos y robótica; (6) la garantía de acceso a los datos y las infraestructuras informáticas; (7) asunción del liderazgo mundial en IA a través de la colaboración en foros internacionales con países que asuman las normas y valores de la UE en derechos humanos y privacidad; y (8) la promoción de la adopción de la IA por parte del sector público.

Desde el punto de vista del sector público, el Libro Blanco IA se plantea lo siguiente:

Acción 6: La Comisión iniciará conversaciones por sector abiertas y transparentes, en las que dará prioridad a la atención sanitaria, las administraciones rurales y los operadores de servicios públicos, para presentar un plan de acción que facilite el desarrollo, la experimentación y la adopción de la inteligencia artificial. Las conversaciones por sector se emplearán para preparar un «Programa de adopción de la IA» específico que respaldará la contratación pública de sistemas de inteligencia artificial, y ayudará a transformar los propios procesos de esta contratación.

(Comisión Europea, 2020)

En este sentido se plantea que es necesario promover que los principales servicios públicos, transporte, supervisión financiera y otras áreas de interés adopten rápidamente productos y servicios basados en IA. En concreto, la UE sugiere la necesidad de focalizarse en los sectores públicos de salud y transporte, aquellos en los que se estima que las tecnologías de IA están lo suficientemente maduras para su adopción e implementación a gran escala. En todo caso, en este enfoque quedan fuera, de nuevo, cuestiones políticas de calado, especialmente, cómo la IA puede ayudar a mejorar los procesos de adopción de decisiones en el sector público, cuál es la aportación de la IA al diseño de las políticas públicas o qué oportunidades ofrece la IA para desarrollar modelos de gobernanza colaborativa e innovación abierta con la ciudadanía de cara a generar valor público.

Desde la perspectiva del ecosistema de confianza, la UE incide en la importancia de un marco regulador de la IA que, al mismo tiempo, facilite las oportunidades y se enfrente a las amenazas. Esta otra dimensión de la IA desde y en gobiernos y administraciones públicas se aproxima a la cuestión teniendo presentes los principales problemas que la IA puede generar, sobre todo, en lo que respecta a la protección de derechos fundamentales (como la protección de datos, privacidad o la no discriminación) como consecuencia de su opacidad. Así, siguiendo el trabajo del Comité de Expertos de Alto Nivel creado por la propia Comisión Europea, se han definido una serie de requisitos para las aplicaciones y sistemas de IA (Comisión Europea, 2020): (a) datos y entrenamiento; (b) datos y registros de datos; (c) información que debe facilitarse; (d) solidez y exactitud; (e) supervisión humana; y (f) requisitos específicos en el caso de determinadas aplicaciones de IA, como las empleadas en la identificación biométrica remota.

Este grupo de expertos, también ha concretado una aproximación a las directrices éticas para una IA fiable. En concreto, aquí se consideran varios aspectos, comenzando por la necesidad de una IA lícita, ética y robusta, que se sostenga sobre cuatro principios éticos (Comisión Europea, 2019): respeto de la autonomía humana, prevención del daño, equidad y explicabilidad. Junto a ellos, operan siete requisitos clave: (1) acción y supervisión humana; (2) solidez técnica y seguridad; (3) gestión de la privacidad de los datos; (4) transparencia; (5) diversidad, no discriminación y equidad; (6) bienestar social y ambiental; (7) rendición de cuentas. En este sentido, se pone el acento en la necesidad de integrar estos requisitos, que ponen el acento en algunas de las cuestiones clave de la IA dentro de las administraciones públicas (ver Figura 1).

[Insertar Figura 1. Las directrices como marco para una IA fiable]

Al mismo tiempo, también hay que insistir en que estos requisitos necesitan de una serie de métodos técnicos y de otro tipo para su puesta en marcha.

Estos métodos deberían abarcar todas las fases del ciclo de vida de un sistema de IA (ver Figura 2) y tienen la intención definir una lista de métodos de utilidad para lograr una IA fiable (Comisión Europea, 2019). En el caso de los métodos técnicos, se consideran las arquitecturas para una IA fiable, la incorporación de la ética desde el diseño, los métodos de explicación, la realización de ensayos y validación de los algoritmos y sistemas de IA o los indicadores de calidad de servicio.

[Insertar Figura 2. Esquema sobre métodos a aplicar en todo el ciclo de vida de los sistemas de IA]

En lo que respecta a los métodos no técnicos, se estima que deberían evaluarse de una forma continua teniendo en cuenta la velocidad de desarrollo de los sistemas de IA. Particularmente, los principales métodos reseñados son (Comisión Europea, 2019): (1) la normativa de aplicación a la IA; (2) los códigos de conducta o documentos internos de política sobre cómo construir una IA fiable; (3) la certificación para acreditar ante el público que un sistema de IA es transparente, responsable y equitativo; (4) la rendición de cuentas a través de marcos de gobernanza tanto internos como externos a las organizaciones que se centren en los procesos de rendición de cuentas sobre las dimensiones éticas de las decisiones asociadas a los sistemas de IA; (5) educación y concienciación para fomentar una mentalidad ética entre la ciudadanía, incluyendo también a diseñadores, empresas y administraciones públicas y grupos afectados; (6) la participación de las partes interesadas y diálogo social; y (7) la diversidad y equipos de diseño inclusivos. Así, estos ámbitos tienen claramente un valor clave sobre el encuadre de las políticas y acciones de IA dentro de los gobiernos y administraciones públicas, dado que inciden directamente en su actuación, tanto en lo que respecta a las políticas y servicios públicos, como en la relación con la ciudadanía, así como en la gestión interna de las organizaciones.

Hacia una política de Inteligencia Artificial en España

En el caso de España, también se han dado varios pasos orientados a la creación de una política de IA. Desde una perspectiva normativa, ya se vislumbró la incorporación de la actuación administrativa automatizada, con una lógica que se acerca a la idea de adopción de la IA, en el conocido artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En este artículo se habla de decisiones automatizadas ante "*cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público*". Esta línea es la que después se ha desarrollado en el Reglamento General de Protección de Datos, tal y como han apuntado algunos autores, quienes han sostenido la necesidad de evitar cajas negras administrativas (Cerrillo, 2019), el desarrollo de sistemas de control de los algoritmos (Valero, 2019), o la protección de los derechos fundamentales a partir de un efectivo cumplimiento de los principios éticos (Cotino, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, desde el Gobierno de España se ha concretado ya una primera aproximación a una política de IA en base a varios aspectos. En concreto, la primera *Estrategia Española de I+D+I en Inteligencia Artificial* (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019) (a partir de ahora *Estrategia Española IA*) se desarrolló a partir del trabajo de un Grupo de Trabajo en Inteligencia Artificial. Dentro de este documento se puso de manifiesto la existencia de diferentes estrategias nacionales de IA en el contexto europeo, así como la necesidad de que España se sume a ese proceso:

Aunque con un estilo diferente, el contenido de estas estrategias nacionales sobre IA incluye una serie de temas comunes como son el uso de la IA en el Gobierno y los servicios públicos; las competencias y la educación; la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; las infraestructuras y el uso ético de los sistemas inteligentes y de los datos. La ética es un tema central en casi todas las estrategias del uso de la IA, que reconocen los complejos problemas sociales, económicos, legales y políticos suscitados por la implementación generalizada de la IA. Es preciso, por tanto, adoptar un fuerte compromiso con las futuras investigaciones sobre el uso ético de la IA. Aunque las estrategias nacionales varíen en su alcance, tienden a reconocer la

importancia de enseñar competencias digitales desde una etapa temprana en el currículo nacional. También enfatizan la necesidad del aprendizaje a lo largo de la vida para permitir que las fuerzas de trabajo se adapten a los nuevos desarrollos de la tecnología. Asimismo, la planificación estratégica y la inversión en I+D es clave para garantizar una sociedad y una industria nacional de IA competitiva.

(Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019:13)

A partir de ello, se reconoce que este documento se adhiere a los avances mencionados en el ámbito europeo. Lo anterior podría considerarse ya una muestra de europeización de las políticas de IA en España, en línea con lo acontecido en relación a otras olas pasadas de adopción de Gobierno Digital desde y en el ámbito público (Criado, 2009; 2012). De hecho, esa lógica europeizada de la estrategia española de IA evidencia la necesidad de conocer el contexto de la UE, así como las prioridades marcadas desde una perspectiva de generación de I+D+I. Esto último va a conformar el enfoque prioritario en esta primera aproximación desde del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

En relación con el contenido de esta aproximación, cabe destacar la priorización de áreas dentro de la *Estrategia Española IA*. En concreto, además de un análisis de la situación de la IA en el sistema de Ciencia y Tecnología español, dentro de este documento se establecen 6 prioridades y 7 recomendaciones (ver Tabla 1). Dentro de las mismas, nos encontramos con algunos aspectos que tienen una incidencia muy directa desde y en los gobiernos y administraciones públicas, en línea con el enfoque europeo. Si bien es cierto que también se incluyen algunos aspectos de carácter innovador, tal y como planteamos a continuación en relación con el sector público.

[Insertar Tabla 1. Prioridades y Recomendaciones de la *Estrategia Española IA*]

Por un lado, entre las prioridades se incluye la necesidad de consolidar a las administraciones públicas como catalizadoras de la IA. En concreto, aquí se señalan como áreas clave la gestión de los datos de los individuos y sus análisis a través de aprendizaje automático. Particularmente, también se habla de chatbots basados en procesamiento de lenguaje natural como primera interfaz de interacción entre ciudadanos y administraciones públicas para focalizar a los empleados públicos en tareas de mayor valor. Además, se insiste en que dentro de los gobiernos locales hay tres áreas clave de interacción con el ciudadano (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019:29): *“(a) transacciones de alto volumen y baja complejidad, como formularios; (b) alta complejidad y bajos volúmenes, como la asistencia social, y en el medio, (c) aquellos que tienen una complejidad media y volúmenes medios como la planificación de permisos y la recaudación de impuestos”*.

Dentro de las prioridades, también se observa la preocupación por la ética de la IA. En esta dimensión, y siguiendo los postulados europeos, se plantea cuatro aspectos clave (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019): (i) la necesidad de que los desarrollos de las tecnologías de la IA deben evitar el sesgo negativo y los prejuicios de género u otras formas de discriminación; (ii) la propuesta de que el Comité Español de Ética en la Investigación lidere las actividades de análisis y valoración de los aspectos éticos del uso e implantación de la IA en las actividades de investigación; (iii) el diseño con enfoque multidisciplinar de los sistemas de IA alineados con aspectos éticos, legales y sociales; y (iv) la redacción de un Código Ético para la investigación en IA.

Dentro de la *Estrategia Española IA* también se han planteado algunos aspectos altamente innovadores. Por ejemplo, la mención a los ODS de Naciones Unidas es un paso adelante importante, de cara a lograr un marco nacional de IA que se convierta en palanca transformadora de las políticas públicas.

También se incide de una forma intensa en la IA para el uso de datos de las administraciones públicas, en concreto, se recomienda crear un centro nacional de datos para definir y planificar una gobernanza sobre datos procedentes de las administraciones públicas españolas. Adicionalmente, también se habla de formular un Plan de Datos Nacional, así como varias acciones concretas sobre datos públicos (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019:44): *“analizar la reutilización y explotación de datos abiertos del sector público; la explotación de los datos abiertos y cerrados utilizando técnicas de IA; ofrecer un punto de contacto para aconsejar a las AAPP en las estrategias a realizar para conocer cómo extraer nuevo conocimiento de los datos utilizando técnicas de IA; ofrecer una formación especializada en IA a los trabajadores públicos para poder sacar el máximo partido a los datos que disponen, y así contribuir a la mejora de las Políticas Públicas; establecer los cauces mediante los cuales las empresas privadas pueden o deben compartir parte de sus datos con la Administración Pública”*.

Pese a que a día de hoy no se ha cumplido con el objetivo de elaborar una Estrategia Nacional de IA, se han dado algunos pasos al respecto. Un primer paso de calado fue la creación de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, dentro del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (Real Decreto 2/2020 de reestructuración de departamentos ministeriales). Por primera vez en España existe un órgano político de este nivel con la competencia directa de desarrollar la IA.

En concreto, dentro de su marco competencial se han incluido algunas de sus principales objetivos, tales como (Real Decreto 403/2020 de desarrollo de la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que también incluye la Secretaria General de Administración Digital): elaborar una estrategia española de IA; desarrollar las dimensiones normativa, ética y de regulación de la IA y sus tecnologías digitales habilitadoras, participar en comisiones, grupos de trabajo, etc., de carácter internacional sobre IA; definición de programas de I+D+I en IA; impulsar de programas sobre IA en administraciones públicas y sector privado; o atender cuestiones de seguridad y normalización, entre otras.

Aquí hay que señalar algunos aspectos desarrollados por el Gobierno de España durante la pandemia del COVID-19 que tienen relación con la IA. Tal y como se plantea en (Criado & Villodre, 2020; Criado, Guevara-Gómez y Villodre, 2020; Meijer et al., 2020; Villodre & Criado, 2020) primero, una de las preocupaciones latentes durante la pandemia ha sido el despliegue de información en redes sociales y el combate a los bulos y noticias falsas. En este sentido, se creó a principios de marzo un hashtag (#InfoCoronavirus) que pretendió canalizar en redes sociales la información pública sobre la pandemia desde los perfiles oficiales de las autoridades sanitarias (@sanidadgob and @SaludPublicaEs). Adicionalmente, el Gobierno de España lanzó el chatbot Hispabot COVID-19 para responder a cuestiones sobre la pandemia via whatsapp (+34 600802802). Durante la pandemia, también se llegó a un acuerdo con las principales empresas de telecomunicaciones del país para usar un sistema de monitorización de la movilidad de los ciudadanos vía GPS y las señales de los teléfonos móviles, previamente testado por el Instituto Nacional de Estadística.

A su vez, el Gobierno de España se ha sumado al uso de apps de rastreo y trazado, creando RADAR COVID, que emplea el protocolo Decentralized Privacy-Preserving Proximity Tracing (DP-3T), tecnología bluetooth y mantiene al mínimo la captación de datos personales, al mismo tiempo que permite la interoperabilidad con las aplicaciones del resto de países europeos. En el momento de cerrarse este trabajo (30 de agosto de 2020) el sistema ha pasado de la fase de pruebas y se encuentra en funcionamiento en varias comunidades autónomas, habiendo sumado más de dos millones de descargas. Si bien se trata de una aplicación que no tiene una relación directa con la IA, sí ha logrado que la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, dentro del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital haya logrado tener un espacio importante en medios de comunicación social.

Finalmente, hay que señalar como último hito la creación de la primera Oficina del Dato dentro de la Administración General del Estado. En concreto, se justifica su creación sobre la base de que es necesario *"impulsar nuevas capacidades y habilidades, el emprendimiento tecnológico y una inteligencia artificial inclusiva, ética, transparente, que permitan la igualdad de oportunidades y la creación de empleos"* (Orden ETD/803/2020, de 31 de julio, por la que se crea la División Oficina del Dato). En este sentido, es clave la atención a las siguientes cuestiones: (1) el diseño de estrategias y marcos de referencia de gestión de datos; (2) la creación de espacios de compartición de datos entre empresas, ciudadanos y administraciones públicas de manera segura y con gobernanza (*sandboxes, data spaces* nacionales y europeos, ecosistemas de datos para uso sectorial tanto público como privado, etc.); (3) el empleo masivo de los datos en los sectores productivos de la economía mediante tecnologías de big data e IA; (4) el desarrollo de mecanismos de acceso seguros a estas plataformas de datos, para la toma de decisiones públicas basadas en datos o para uso empresarial, garantizando sus seguridad y gobernanza. En suma, dentro de esta Oficina del Dato, junto a la gemela División de planificación y ejecución de programas, se espera que el encuadre pase a los siguientes pasos en la política española de IA.

4. La perspectiva de los CIOs en la Administración General del Estado

Junto al encuadre de políticas que se ha planteado en las anteriores secciones desde una perspectiva más general, nuestro trabajo también asume que es importante la visión que tienen los responsables de la política de IA en los ministerios españoles. En concreto, en esta sección de análisis nos centramos, por un lado, en su visión sobre el concepto IA, y por otro, en los beneficios y desventajas de su implantación en el sector público.

La Tabla 1 muestra información demográfica de los CIOs que respondieron el cuestionario. La edad media de los CIOs es de 49.3, siendo la mayoría de ellos hombres, representando más del 80% de los entrevistados que respondieron. Adicionalmente, el grado académico típico de los CIOs es la licenciatura/grado, mientras más del 30% cuentan también con un master o doctorado. Lo anterior demuestra un nivel de formación de este grupo de directivos muy elevado. Adicionalmente, casi todos los casos estudiaron carreras de ingeniería en informática y/o telecomunicaciones, si bien es cierto que hay algunos casos con grados/master/doctorado en matemáticas, física y estadística. Este grupo de rasgos demográficos muestra un colectivo de CIOs relativamente jóvenes, predominantemente hombres, y con una avanzada (en algunos casos, diverso), formación educativa.

[Insertar Tabla 2. Información básica de los CIOs ministeriales en España]

En primer lugar, nuestro estudio examina las percepciones de los CIOs sobre el concepto de IA que, como tecnología emergente, no se percibe de la misma manera, ni se adopta e implanta por igual. En este momento, no todos los académicos y directivos del sector público comparten el mismo enfoque sobre la IA. Además, este concepto se halla asociado a diferentes ideas y técnicas. En este sentido, las percepciones de los CIOs ministeriales ayudan a reconocer el enfoque y potencial de la IA en el sector público, ya que estos altos directivos públicos encuadran las políticas tecnológicas. Así, esta parte del estudio se centra en arrojar luz sobre los conceptos relacionados, así como las técnicas más comúnmente vinculadas, a la IA por parte de los CIOs ministeriales.

En concreto, nuestro enfoque sobre la IA surge de una pregunta abierta para definir este concepto. La pregunta del cuestionario para los CIOs fue: *"Desde su punto de vista, y brevemente, ¿cómo se puede definir Inteligencia Artificial?"*. Las respuestas a la pregunta del cuestionario fueron completamente abiertas. Los resultados se resumen en la Figura 3, con una nube de palabras (las palabras de tamaño superior se repitieron más en las definiciones dadas).

Ambas figuras muestran que los CIOs caracterizan principalmente la IA con la idea de tecnologías, sistemas o series de algoritmos inteligentes que ayudan en el proceso de toma de decisiones, pero también otras tareas que incluyen aprendizaje, razonamiento, etc. Los CIOs ministeriales españoles directivos identifican la IA con nuevas capacidades y oportunidades para realizar tareas específicas.

[Insertar Figura 3. Definición abierta de Inteligencia Artificial]

Otra categoría denota las técnicas más asociadas a la IA en el sector público. Aquí, las percepciones de los CIOs son críticas, ya que las políticas y estrategias nacionales tenderán a estar más orientadas a las técnicas computacionales, son más familiares y se asocian más con la IA. Para comprender esta dimensión, la pregunta del cuestionario fue, *"Entre los siguientes términos, señale cuáles tienen, a su juicio, mayor asociación con la Inteligencia Artificial"*. Las respuestas del cuestionario se plantearon a partir de una pregunta múltiple-respuesta (con un mínimo de tres opciones para responder del listado de opciones). Los resultados se resumen en la Figura 4, incluido el porcentaje de aparición de cada concepto / técnica. Las cinco técnicas más asociadas a la IA son: aprendizaje automático (86,7%), redes neuronales artificiales (73,3%), reconocimiento de patrones (73,3%), aprendizaje profundo (60,0%) y agentes inteligentes (53,3%). Este grupo de técnicas y sistemas de IA probablemente liderará la futura implementación de proyectos y aplicaciones en el sector público, enmarcando la naturaleza y alcance de estas iniciativas.

[Insertar Figura 4. Técnicas y conceptos asociados a la Inteligencia Artificial]

Por otro lado, las expectativas sociales y políticas sobre la IA son altas en términos de logros y beneficios, pero también de posibles dificultades y problemas. Esta dimensión comprende las expectativas de los CIOs sobre las capacidades de transformación de la IA en el sector público. En particular, esta parte del estudio está orientada a categorizar los beneficios y problemas esperados de la implementación de la IA en el sector público. Con ello se completa esta aproximación al encuadre que realizan los CIOs ministeriales en el caso de España. Para examinar los beneficios esperados de la implementación de la IA en el sector público, la encuesta abordó diferentes dimensiones de las organizaciones del sector público. La pregunta del cuestionario fue: *"¿Qué beneficios considera que tienen los siguientes aspectos en relación con la implementación de la Inteligencia Artificial en los siguientes aspectos del sector público?"*. Las respuestas a la pregunta de la encuesta fueron en una escala Likert de siete puntos, desde "beneficio total" (7) a "ningún beneficio en absoluto" (1). En la Tabla 3, se identifican las ideas más sobresalientes sobre los CIOs españoles, en general, no tan optimistas, que identificaron potenciales altos beneficios en aspectos como: eficiencia (6,7) y digitalización (5,7) (solo dos ítems por encima de 5 puntos) en la escala). En el otro lado del espectro, los CIOs sugirieron menos beneficios esperados en temas centrados en los ciudadanos y más políticos / democráticos, incluida la confianza (3.7), la equidad (4.0), la transparencia (4.1) o la seguridad de los datos personales (4.3).

[Insertar Tabla 3. Beneficios de la aplicación de la Inteligencia Artificial]

Con respecto a las desventajas esperadas de la aplicación de la IA en el sector público, el cuestionario también abordó dimensiones clave de las organizaciones del sector público. Aquí, la pregunta del cuestionario fue: *"Desde su punto de vista, ¿qué desventajas espera de la implantación de la Inteligencia Artificial en los siguientes aspectos del sector público?"*. Las respuestas a la pregunta de la encuesta fueron en una escala Likert de siete puntos, desde "desventaja total" (7) a "ninguna desventaja en absoluto" (1). Como se esperaba de la pregunta anterior (la Tabla 4 resume los resultados), los CIOs ministeriales asumen altas desventajas en aspectos como opacidad algorítmica (5.3), cuestiones éticas (5.1) y desconfianza (5.0), (en todos los casos por encima de 5 puntos en la escala). Sin duda, esta dimensión conlleva aspectos humanos de las tecnologías emergentes, en general, y de la IA, en particular.

[Insertar Tabla 4. Desventajas de la aplicación de la Inteligencia Artificial]

5. Conclusiones del estudio y propuestas para una Estrategia de Inteligencia Artificial

En esta sección de conclusiones y propuestas completamos este trabajo, por un lado, resumiendo los principales hallazgos del estudio y, por otro, indicando algunas propuestas de cara al planteamiento de una Estrategia de Inteligencia Artificial, tanto a nivel de país, como de política u organización pública. En la primera de las vertientes, es claro que las organizaciones internacionales están marcando una serie de principios éticos y cuestiones legales a tener en cuenta. Por su parte, el marco nacional de las políticas de IA en el caso español se encuentra íntimamente ligado a la UE. No obstante, también es importante tener en cuenta la visión de los actores, sobre todo, los responsables de tecnologías ministeriales (CIOs), que son los responsables de la definición e implantación de las políticas tecnológicas dentro de sus organizaciones. Todo lo anterior, nos lleva a realizar una serie de propuestas para la acción que esperamos tengan una dimensión práctica para quienes estén ideando, diseñando o, incluso, implantando o evaluando ya iniciativas de IA en las administraciones públicas.

Principales hallazgos sobre Inteligencia Artificial a nivel internacional

En relación con la aproximación a la Inteligencia Artificial (IA) hemos observado a nivel internacional grandes avances en el debate ético y de regulación. Por una parte, la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE) ha establecido una recomendación clara al respecto con los siguientes principios clave. En concreto, su actividad de recomendación legal se une a un intento de generar conocimiento y liderar el diálogo sobre la dimensión ética de la IA, también desde gobiernos y administraciones, si bien su aplicación en el sector público todavía es emergente.

Junto a lo anterior, las Naciones Unidas, incluyendo varios organismos de su sistema, también se ha convertido en otro de los actores clave. En este caso, el lema "IA para el bien" (*IA for good*), es una declaración de intenciones sobre el potencial de la IA, así como sus desafíos. En este caso, hay que subrayar que la *Unión Internacional de Telecomunicaciones* (UIT) indica la necesidad de desarrollar proyectos tecnológicos centrados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Junto a ello y desde una visión más centrada en la IA en los gobiernos y administraciones públicas, el *Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA) ya ha incluido la IA como uno de los retos de futuro del Gobierno Digital, sobre todo, sugiriendo que los sistemas y tecnologías de IA deben integrarse en las transacciones digitales con ciudadanos y empresas.

Mención aparte dentro del sistema de UN es el que merece la UNESCO. Esta organización internacional ha establecido un marco sólido con los principales problemas y recomendaciones sobre la ética en la IA. Entre los principales principios para desarrollar una IA ética se encuentran, entre otros, derechos humanos, inclusión, bienestar, autonomía, explicabilidad, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, sostenibilidad, buen gobierno, etc. Adicionalmente, la UNESCO propone claramente el uso de la IA para la prestación de servicios públicos, de manera que los gobiernos y administraciones públicas deben centrarse en las implicaciones de la IA en los procesos de adopción de decisiones, tanto en términos de transparencia como garantía de derechos humanos. También es clave la necesidad de acompañar los sistemas de adopción de decisiones automatizadas. Esta perspectiva se asemeja mucho a los planteamientos realizados por el *Consejo de Europa* (CdE), que sobre todo incide en la necesidad de que el uso de la IA se acerque a un bloque básico de derechos humanos.

En relación con los organismos multilaterales de la región iberoamericana, también se encuentra en proceso un marco en torno al diseño e implementación de la IA.

Tanto el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), el *Banco de Desarrollo de América Latina* (CAF), la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) han orientado su actividad, hasta el momento, en la creación de conocimiento, el liderazgo del debate regional, así como el acompañamiento de algunos casos clave en la región, así como el desarrollo de algunas acciones formativas de interés. Seguramente, los próximos años mostrarán una mayor definición de acciones que pueda facilitar un enfoque común a los países de la región, si bien ya contamos con algunos lineamientos de interés para gobiernos y administraciones públicas.

Inteligencia Artificial en la Unión Europea y España

Claramente, la Unión Europea (UE) ha consolidado un marco de referencia para el diseño e implementación de la IA en los países miembros, algo que ya se evidencia en casos como el español. Por un lado, hay que subrayar el papel catalizador de la UE y la intención de europeización desde las instituciones comunitarias de las políticas de IA dentro de los países miembros de cara a conformar un modelo propio. Quizá sea esta la principal conclusión en el caso europeo, la evidencia de que las instituciones comunitarias han pretendido desarrollar un marco propio, en contraste con los modelos chino y norteamericano, que permita la UE presentarse con el tercer referente en IA. En concreto, ese modelo se sostendría, al menos, en los siguientes pilares: la necesidad de atender los derechos humanos y la protección de datos personales de una manera rigurosa (al menos, en línea con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y el Reglamento General de Protección de Datos).

De una manera más aplicada, el modelo se centra en los principios de excelencia y confianza. Para todo lo anterior, ya se han concretado directrices centradas en la creación de una IA fiable, incluyendo requisitos, métodos técnicos (por ejemplo, arquitecturas para una IA fiable, incorporación de la ética desde el diseño, métodos de explicación, realización de ensayos y validación de algoritmos y sistemas de IA o los indicadores de calidad de servicio) y no técnicos de aplicación (a modo de ejemplo, normativa de aplicación a la IA; códigos de conducta; certificación para acreditar ante el público que un sistema de IA es transparente, responsable y equitativo; rendición de cuentas a través de marcos de gobernanza de los sistemas de IA; educación y concienciación; participación de las partes interesadas y diálogo social; y diversidad y equipos de diseño inclusivos). En definitiva, el Libro Blanco de la UE ya detalla el enfoque que los países miembros deben dar a sus políticas y estrategias nacionales, y aunque no es imperativo su seguimiento, aquí operan los criterios de europeización que a buen seguro irán generando resultados de interés para el futuro.

El caso de España, por tanto, se convierte en contraste de lo anterior. En este sentido, primero hay que indicar que España es un país profundamente europeísta, donde opera un alto grado de europeización de sus políticas públicas. Lo anterior viene a confirmar nuestro análisis documental, que ha confirmado que la principal estrategia sobre IA en el caso español se adhiere plenamente a los planteamientos de la UE, en línea con lo acontecido en relación a otras olas pasadas de adopción de tecnología desde y en el ámbito público (Criado, 2009; 2012). En el caso de España, llama la atención que el enfoque esté todavía muy centrado en el desarrollo de programas de I+D+I, lo cual está en consonancia con el origen de la inquietud por la IA dentro del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. No obstante, incluso desde esa óptica también se han planteado algunos de los límites éticos y jurídicos de la IA, así como la necesidad de su alineamiento con los ODS de Naciones Unidas.

Una segunda etapa de la definición de la estrategia política de la IA en el caso español se abre con el cambio de gobierno en enero de 2020. Precisamente, aquí destaca la creación de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, dentro del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Este hecho es clave, no solo por ser la primera vez que en España existe un órgano político de este nivel con la competencia directa de desarrollar la IA. También lo es por el hecho de conectar la IA desde y en gobiernos y administraciones públicas.

De hecho, será esencial la colaboración con la Secretaria General de Administración Digital, tal y como se está mostrando con algunas de las medidas adoptadas durante la crisis del COVID-19 (incluyendo la app de trazado y rastreo Radar COVID) o la creación de la Oficina del Dato y sus proyectos asociados, por ejemplo, la creación de espacios de compartición de datos entre empresas, ciudadanos y administraciones públicas de manera segura y con gobernanza (sandboxes, data spaces nacionales y europeos, ecosistemas de datos para uso sectorial tanto público como privado, etc.).

Percepciones de los CIOs españoles sobre Inteligencia Artificial

Finalmente, este estudio ha atendido a la importancia de las percepciones personales de los responsables de tecnologías (CIOs) de los ministerios españoles, para comprender las potenciales limitaciones y oportunidades de la IA en las administraciones públicas. En relación con la percepción de los CIOs ministeriales en España (Administración General del Estado), sus percepciones sobre IA son esenciales para entender el marco de la política y sus potenciales limitaciones.

En la primera dimensión sobre las percepciones acerca del concepto de IA en el sector público han mostrado varias ideas de interés. Los CIOs ministeriales españoles comparten creencias comunes sobre cuál es la noción de IA, sobre todo, tecnologías, sistemas o series de algoritmos inteligentes que ayudan en el proceso de toma de decisiones, pero también otras tareas (es decir, aprendizaje, razonamiento, etc.). En consecuencia, asocian la IA con una serie de técnicas (sobre todo, aprendizaje automático, redes neuronales artificiales, aprendizaje profundo, reconocimiento de patrones y agentes inteligentes). Por tanto, estos resultados confirman la existencia de visiones comunes sobre el concepto de IA. Además, respaldan nuestra conjetura sobre los CIOs, que asignan una naturaleza tecnocéntrica a la IA en el sector público, dejando de lado los enfoques centrados en el ser humano / social.

Nuestra segunda dimensión ha analizado las expectativas de los CIO sobre el desarrollo de la IA en el sector público en el futuro. En relación con los beneficios esperados, los CIOs españoles no son muy optimistas en relación a cuestiones como interoperabilidad, la rendición de cuentas, la transparencia, la digitalización, la seguridad de los datos personales o la flexibilidad, centrándose en beneficios como la eficiencia y la digitalización. En relación con las desventajas esperadas, los CIOs españoles están muy preocupados por la opacidad algorítmica, las cuestiones éticas y la desconfianza.

En consecuencia, estos resultados corroboran diferentes expectativas sobre el potencial de la IA en el sector público. En concreto, esta dimensión también confirma nuestro supuesto de que los CIOs esperan resultados principalmente positivos (hiperpositivismo), más orientados a fomentar las operaciones de gestión pública (enfoque en servicios), que otras áreas probablemente más cruciales (de carácter político) en la actividad de gobiernos y administraciones públicas.

Propuestas para estrategias y políticas de Inteligencia Artificial

A continuación, y para terminar, establecemos una serie de propuestas para la acción que esperamos tengan una dimensión práctica para quienes estén ideando, diseñando o, incluso, implantando o evaluando, ya iniciativas de IA desde y en los gobiernos y administraciones públicas.

- *Aprendizaje a nivel internacional de casos pioneros en IA.* Para comenzar, es importante conocer las iniciativas que se están desarrollando a nivel internacional. En términos de políticas nacionales, existen algunos casos de referencia en América, Asia y Europa, también diferentes organismos internacionales han establecido buenos enfoques sobre implicaciones éticas y legales. En el ámbito iberoamericano, los casos de Colombia y Uruguay están liderando junto a España y Portugal, países que pueden servir de guía, si bien también existen proyectos más focalizados en algunos otros países de la región, tal y como se ha mostrado en este estudio (BID, 2020c).

- *Selección de un modelo de IA compatible con el propio marco político, social e institucional.* Es importante definir un modelo de adopción e implementación de la IA adaptado a la realidad nacional y a los estándares de privacidad de los datos y éticos que puedan ser asumibles para la comunidad política y social en la que se va a desarrollar una estrategia o proyecto. Esto es especialmente importante a nivel nacional, donde la necesidad de definir una estrategia, inevitablemente, llevará consigo concretar los límites a la protección de datos personales para las empresas y autoridades públicas. Los países de la región iberoamericana deberán contemplar hacia donde encaminan sus esfuerzos y cuáles son las implicaciones de cada paso que den, especialmente, en los primeros momentos, evitando caer en senderos de dependencia no deseados que después sean difíciles de revertir.
- *Integración de la lógica de los datos en la acción pública.* Lo anterior significa considerar los datos como la materia prima de la acción de gobierno, así como en creciente medida de la propia acción colectiva en el entorno social y político. Desde esta perspectiva, la creación de oficinas de dato o el desarrollo de proyectos que usen datos y evidencia para informar las políticas públicas son ámbitos ineludibles en cualquier estrategia nacional o sectorial de IA dentro del sector público.
- *Fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público basadas en IA.* La mayoría de las estrategias nacionales realiza una aproximación a cómo la IA puede mejorar los servicios públicos a través de la automatización de tareas de bajo valor añadido, mejorar los procesos de adopción de decisiones o lograr una mejor involucración de la ciudadanía en los procesos de gobierno y democráticos. Estos aspectos son clave para avanzar en las promesas centradas en la consolidación de capacidades institucionales de los estados.
- *Anticipación del impacto de la IA en el empleo público.* La incorporación de la IA en las administraciones públicas tendrá un impacto directo en una cantidad notable de empleos, si bien no tanto en términos de sustitución completa, como parcial. Efectivamente, las tareas de menor valor añadido para las administraciones públicas son las que se deben evaluar para su sustitución por máquinas. En este recorrido es preciso calibrar adecuadamente el alcance de las diferentes constelaciones de puestos de trabajo de cara a avanzar la transición de una manera adecuada.
- *Mejora de las competencias y habilidades en IA del personal público y directivo.* El punto anterior tiene una estrecha relación con el proceso de desarrollo de nuevas habilidades para que las personas que trabajan en el sector público, desde el empleo de primera línea hasta la dirección, puedan adaptarse y convivir de una manera creciente con máquinas. En este proceso será especialmente importante la adaptación a entornos de trabajo virtual y el teletrabajo a gran escala. Asimismo, la planificación de la ruptura de los espacios físicos también deberá analizarse como prioridad.
- *Establecimiento de mecanismos de gobernanza de la IA desde una perspectiva ética.* Finalmente, es importante insistir en la necesidad de una gobernanza de la IA y los algoritmos desde una perspectiva ética. Esta cuestión es transversal a las anteriores y supone que se debe gestionar la adopción e implantación de la IA en el sector público atendiendo los desafíos éticos señalados a lo largo de este estudio, que se traducen en inquietudes legales. Pero al mismo tiempo, lo anterior supone una nueva manera de gobernar, no sólo porque los datos adquieren un papel clave, sino también porque este proceso debe unirse, ahora sí, a la creación de valor público. Y esto no es más, ni menos, que lograr que los sistemas de IA y los algoritmos contribuyan a identificar los principales problemas de nuestras sociedades y colaboren a aportar soluciones que, a buen seguro, requerirán de la intervención humana para su selección e implantación.

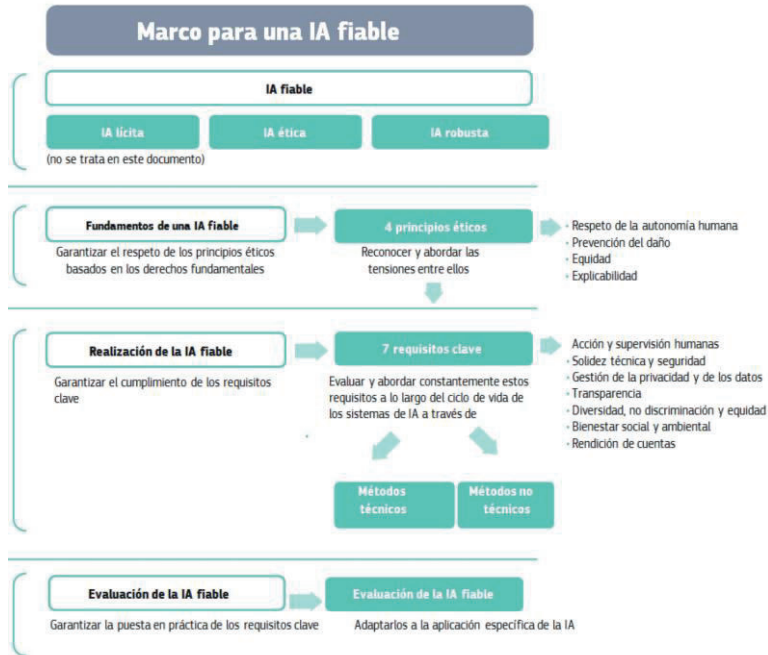
Bibliografía

- Agarwal, P. K. (2018). 'Public Administration Challenges in the World of AI and Bots'. *Public Administration Review* 78 (6):917-921. doi: 10.1111/puar.12979.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020a). *La Inteligencia Artificial al Servicio del Bien Social en América Latina y el Caribe. Panorámica Regional e Instantáneas de Doce Países*. [Acceso: <https://publications.iadb.org/es/la-inteligencia-artificial-al-servicio-del-bien-social-en-america-latina-y-el-caribe-panoramica-regional-e-instantaneas-de-doce-paises>]
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020b). fAIr LAC. Adopción Ética y Responsable de la Inteligencia Artificial en América Latina y el Caribe. Nota Técnica. IDB-TN-1839. [Acceso: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/fAIr_LAC_Adopci3n_3tica_y_responsable_de_la_inteligencia_artificial_en_Am3rica_Latina_y_el_Caribe_es.pdf].
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020c). *Prometea. Transformando la Administración de Justicia con Herramientas de Inteligencia Artificial*. [Acceso: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/PROMETEA-Transformando-la-administracion-de-justicia-con-herramientas-de-inteligencia-artificial.pdf>]
- Comisión Europea. (2020). *Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial. Un Enfoque Europeo Orientado a la Excelencia y la Confianza*. [Acceso: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf].
- Comisión Europea – Joint Research Center. (2020). *AI Watch. Artificial Intelligence in Public Services*. Overview of the Use and Impact of Artificial Intelligence in Public Services in the European Union [Acceso: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC120399/jrc120399_misuraca-ai-watch_public-services_30062020_def.pdf].
- Comisión Europea. (2019). *A Definition of AI. Main Capabilities and Disciplines*.
- Comisión Europea. (2018a). *Artificial Intelligence. A European Perspective*. JRC. EUR 29425 EN.
- Comisión Europea. (2018b). *Artificial Intelligence for Europe*. COM(2018)237.
- Consejo de Europa. (2019). *Unboxing Artificial Intelligence. 10 steps to protect human rights*. [Acceso: <https://rm.coe.int/unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights-reco/1680946e64>].
- Cotino, L. (2019). 'Ética en el Diseño para el Desarrollo de una Inteligencia Artificial, Robótica y Big Data Confiable y su Utilidad desde el Derecho'. *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 29-48.
- Criado, J. I. (2019). 'Inteligencia Artificial y Administración Pública. Incorporando Nuevas Capacidades para la Innovación Pública Pública'. *XXIV Congreso Internacional del CLAD*, Buenos Aires, 12-15 noviembre de 2019.
- Criado, J. I., & 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).
- Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., Valle-Cruz, D., & Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2020). Chief Information Officers and Artificial Intelligence in Government. Implications and Challenges for the Public Sector. *First Monday*.
- Desouza, K. (2018). *Delivering Artificial Intelligence in Government*. IBM for the Business of Government Report.
- Dutton, T. (2018). An Overview of National Artificial Intelligence Strategies. [Acceso: <https://medium.com/politics-ai/an-overview-of-national-ai-strategies-2a70ec6edfd>].
- Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2012). 'Open e-government in U.S. state governments: Survey evidence from Chief Information Officers'. *Government Information Quarterly*, 29(2), 115–122. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.09.006>.
- Gobierno de Colombia. (2019). Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial. Documento CONPES 3975. [Acceso: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/107147:CONPES-de-transformacion-digital-promovera-la-competitividad-del-pais-y-la-eficiencia-del-sector-publico>].

- Gobierno de Estados Unidos de América. (2020). American Artificial Intelligence Initiative. Year One Annual Report. [Acceso: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/American-AI-Initiative-One-Year-Annual-Report.pdf>].
- Gobierno de Portugal. (2020). AI Portugal 2030. [Acceso: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=236848b1-fcb6-4c65-9773-292d1c5b9ad1>].
- Gobierno de Uruguay. (2019). Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital. [Acceso: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/documentos/publicaciones/Estrategia%20IA%20-%20versión%20español.pdf>].
- Gershgorn D. (2019). 'California Police Are Sharing Facial Recognition Databases to ID Suspects. On Medium'. Online: <https://onezero.medium.com/california-police-are-sharing-facial-recognition-databases-to-id-suspects-3317726d31ad> Last Access: 2019, August, 22.
- Janssen, M., & Kuk, G. (2016). 'The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance'. *Government Information Quarterly*, 33(3), 371–377.
- Lee, K.F. (2018). *AI Super-powers. China, Silicon Valley, and the New World Order*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Margetts, H. & Dorobantu, C. (2019). 'Rethink government with AI'. *Nature* 568 (April):163-165.
- Margetts, H. (2017). 'The Data Science of Politics'. *Political Studies Review*, 15(2), 201-209.
- Meijer, A. (2017). 'Datapolis: A Public Governance Perspective on "Smart Cities"' *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 195-203.
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019). *Estrategia Española de I+D+I en Inteligencia Artificial*. [Acceso: <http://www.ciencia.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.26172fcf4eb029fa6ec7da6901432ea0/?vgnnextoid=70fcd77ec929610VgnVCM1000001d04140aRCRD>].
- Naciones Unidas. (2020). *United Nations eGovernment Index*. UNDESA. [Acceso: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>].
- OCDE. (2020). *Legal recommendation 0449*, 22 de mayo de 2019. [Acceso: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>].
- Pencheva, I., Esteve, M. & Mikhaylov, S. (2018). 'Big Data and AI – A transformational shift for government: So, what next for research?' *Public Policy and Administration*.
- Ramió, C. (2018). "Inteligencia Artificial, Robótica y Modelos de Administración Pública". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 5-42.
- Russell, S., & Norvig, P. (2016). *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. Englewood Cliffs, NJ: Pearson Higher Ed.
- Sun, T. Q., & Medaglia, R. (2019). Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly*, 36(2), 368–383.
- UNESCO. (2020). Towards a Draft Text of Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. [Acceso: https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000373199&file=/in/r est/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_5db2631f-9f2f-49a5-b3a5-5709fde182e8%3F_%3D373199eng.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000373199/PDF/373199eng.pdf#%5B%7B%22num%22%3A35%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C68%2C285%2C0%5D].
- Valero Torrijos, J. (2019). 'Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración'. *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 82-96.
- Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., & Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37(4).
- Wirtz, B. W., J. C. Weyerer, and C. Geyer. (2018). "Artificial Intelligence and the Public Sector. Applications and Challenges." *International Journal of Public Administration*, 13 (7): 1-20.

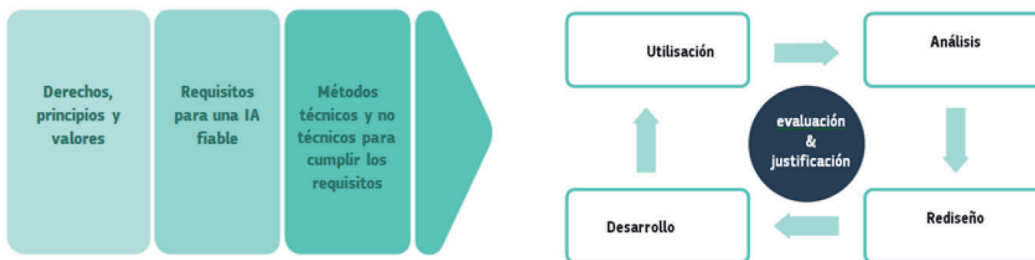
Tablas y Figuras

Figura 1. Las directrices como marco para una IA fiable



Fuente: Comisión Europea (2019: 10).

Figura 2. Esquema sobre métodos a aplicar en todo el ciclo de vida de los sistemas de IA



Fuente: Comisión Europea (2019: 26).

Tabla 1. Prioridades y Recomendaciones de la Estrategia Española IA

Prioridades de la Estrategia	Recomendaciones de la Estrategia
Prioridad 1. Hacia una infraestructura organizativa que permita desarrollar un sistema de I+D+I en IA y valorar su impacto	Recomendación 1. Lanzar una Estrategia Nacional de IA
Prioridad 2. Establecer áreas estratégicas donde desarrollar las actividades de I+D+I en IA	Recomendación 2. Valor de la IA para alcanzar los ODS marcados por la Agenda 2030
Prioridad 3. Definir y desarrollar acciones que permitan la transferencia de conocimiento	Recomendación 3. Impactar con la IA en tejido social y económico
Prioridad 4. Desarrollar un sistema que fomente la formación transversal y profesional en IA	Recomendación 4. Incluir el conocimiento y uso de la IA en el mercado laboral y fomento, recuperación y atracción de talento
Prioridad 5. Desarrollar un ecosistema digital de datos y valorizar las infraestructuras	Recomendación 5. IA para el uso de datos de las administraciones públicas
Prioridad 6. Analizar la ética de la IA desde la perspectiva de la I+D+I	Recomendación 6. Incluir la IA en el sistema educativo como palanca de cambio tecnológico del país
	Recomendación 7 Velar por un uso ético en todos sus campos de aplicación.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019)

Tabla 2. Información básica de los CIOs ministeriales en España

Datos básicos	España
Ministerios	15
Media edad CIOs	49.3
Género	
Mujeres	13.3%
Hombres	86.7%
Grado académico	
Licenciatura/Grado	66.7%
Master	20.0%
Doctorado	13.3%

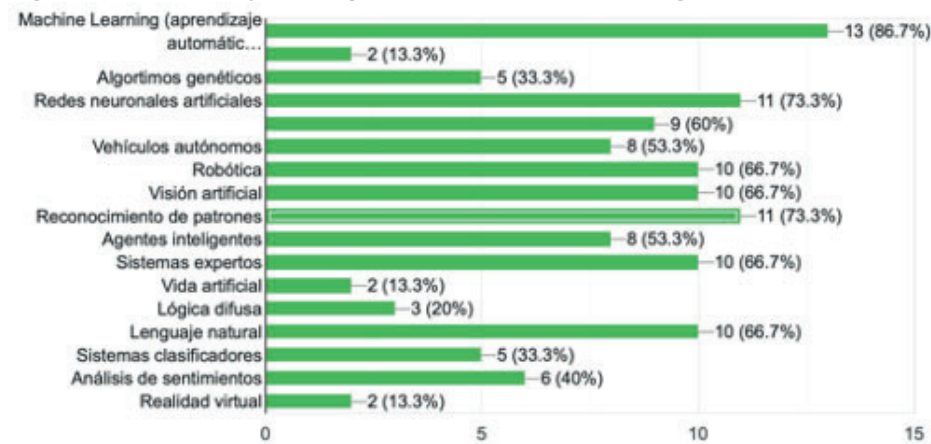
Fuente: elaboración propia

Figura 3. Definición abierta de Inteligencia Artificial



Fuente: elaboración propia

Figura 4. Técnicas y conceptos asociados a la Inteligencia Artificial



Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Beneficios de la aplicación de la Inteligencia Artificial

	CIOs ministeriales (n=15)	
	Media	Desviación típica
Eficiencia	6.7	0.5
Digitalización	5.7	1.3
Transparencia	4.1	2.0
Seguridad de los datos personales	4.3	1.9
Participación ciudadana	4.5	1.6
Interoperabilidad	4.1	2.1
Equidad	4.0	1.6
Rendición de cuentas	4.5	1.5
Confianza	3.7	1.8
Flexibilidad	4.6	1.6
Media	4.6	1.6

Fuente: elaboración propia

Tabla 4. Desventajas de la aplicación de la Inteligencia Artificial

	CIOs ministeriales (n=15)	
	Media	Media
Reemplazo humano	4.9	1.8
Costos altos	4.1	1.9
Deshumanización	4.1	1.8
Desconfianza	5.0	1.8
Inflexibilidad	4.0	1.6
Vulnerabilidad de datos e información	3.9	1.8
Problemas éticos	5.1	1.8
Exclusión social	3.9	1.8
Desigualdad	3.5	1.6
Control invasivo	4.2	1.7
Opacidad algorítmica	5.3	1.5
Media	4.4	1.7

Fuente: elaboración propia.

Capacidades institucionales para la integración estratégica de la inteligencia artificial en las administraciones públicas

Miquel Salvador

1.- Introducción

La crisis derivada de la pandemia del covid19 ha puesto de manifiesto tanto la necesidad de reforzar los mecanismos de intervención pública en distintas esferas de la vida pública como la importancia crítica de las tecnologías tanto para gestionar la crisis sanitaria como para afrontar el resto de actividades sociales, económicas y políticas. Una situación que ha venido a reforzar, con más ímpetu si cabe, el potencial que ofrece la Inteligencia Artificial (IA) como nueva frontera de avance de la tecnología para mejorar las políticas y servicios públicos.

El incipiente desarrollo de la investigación vinculada a la IA permite identificar tanto potenciales como retos a afrontar, y también tanto oportunidades para su incorporación a nuevas áreas de actividad como cautelas alrededor de sus consecuencias e impactos. Sin entrar a valorar las aproximaciones más optimistas o más escépticas alrededor de las soluciones vinculadas a IA, lo que resulta evidente es su notable extensión y la necesidad que el sector público no permanezca ajeno a dicho fenómeno. Un nuevo escenario en el que el sector público debe jugar un papel protagonista para liderar procesos de transformación.

Para ello resulta imprescindible que las organizaciones del sector público cuenten con las capacidades adecuadas tanto para impulsar una estrategia de desarrollo de la IA en sus respectivos ámbitos de actuación como también internamente, a partir de procesos de transformación digital.

Para aportar tanto una reflexión conceptual como aplicada, la ponencia de organiza en ocho apartados. Los tres que siguen a esta introducción (apartados 2, 3 y 4) son los de carácter conceptual, ofreciendo una revisión de la IA y la infraestructura organizativa asociada, una presentación del concepto de capacidad institucional a partir de la combinación de las asociadas a las políticas públicas y a la gestión organizativa, y la integración de ambos aportes en un modelo conjunto.

En el quinto apartado se plantea el diseño de la investigación a partir del marco analítico definido y la presentación del estudio de caso de estrategia de IA y de transformación digital de la Generalitat de Cataluña. Los dos siguientes apartados, el sexto y el séptimo, se dedican respectivamente a presentar los actores, el proceso y los resultados de ambas estrategias y, a continuación, su análisis a partir del marco analítico propuesto. Finalmente, las conclusiones plantean una reflexión final sobre las capacidades institucionales para el impulso de la IA desde el sector público.

2.- Inteligencia Artificial (IA) e infraestructura organizativa en la Administración Pública

La literatura académica sobre la IA, todavía de carácter incipiente, se está configurando a partir de aportaciones de múltiples disciplinas, sin contar todavía con una definición universalmente aceptada (Grosz et al., 2016). A efectos de la investigación que se presenta se han asociado el concepto de IA al campo de la tecnología y las ciencias computacionales (aunque con aportaciones de otros campos como la biología, la neurociencia, la lingüística, la estadística, entre otros), que incluye una serie de técnicas basadas en algoritmos y máquinas (software y hardware) con capacidad para automatizar actividades, realizar operaciones análogas al aprendizaje y toma de decisiones, y evolucionar con o sin la intervención humana (Castro y New, 2016). En otros términos, como un sistema capaz de interpretar datos propios y externos, e aprender de dichos datos, y de utilizar dichos aprendizajes para alcanzar objetivos y tareas a través de una adaptación flexible (Kaplan y Haenlein, 2019).

Su aplicación al sector público ha venido propiciada, en parte, por el impulso externo, como el proveniente de organismos internacionales o empresas de consultoría, además de la demanda ciudadana, están propiciando avances y generando oportunidades para incorporar la IA a la actuación de las organizaciones públicas (APDCAT, 2020; Desouza et al., 2020; Consejo de la Unión Europea, 2019; Desouza, 2018; Comisión Europea, 2018). La incorporación de soluciones de IA se orienta a transformar los procesos de diagnóstico, formulación de alternativas, decisión, desarrollo e implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y servicios públicos (Criado y Gil-García, 2019; Valle-Cruz et al. 2019; Thierer et al., 2017). El desarrollo de experiencias puntuales que permiten visualizar potenciales, además de una cierta competencia entre organizaciones públicas por liderar esta innovación, también contribuyen a estos avances.

Entre los potenciales de las aplicaciones de IA en el sector público se destacan desde el software de apoyo a la gestión del conocimiento, los sistemas para automatizar procesos, los agentes virtuales que pueden desarrollar actividades como los humanos, la analítica predictiva y la visualización de datos, la analítica de identidades, los sistemas autónomos con capacidad de aprender y evolucionar, los sistemas de reconocimiento y asistencia a partir de la voz o la identificación de rasgos físicos y los sistemas de seguridad asociados, entre otros (Reis et al., 2019; Wirtz et al., 2019).

Una amplia familia de tecnologías denominadas cognitivas que incluyen el aprendizaje automático, el procesamiento del lenguaje natural y la robótica (Kuziemski y Misuraca, 2020). En lo referente al sector público, en el informe de Naciones Unidas sobre eGobierno, más de 40 países indicaron que utilizan la IA, Internet de las Cosas, blockchain, la robótica y otras tecnologías emergentes para prestar y gestionar servicios en línea (United Nations, 2018).

En lo referente a su aplicación, han surgido soluciones vinculadas a determinados ámbitos sectoriales (como salud, educación, seguridad, movilidad, entre otros) que ofrecen nuevas respuestas a problemas de política pública (APDCAT, 2020; Nikitas et al., 2020; Susar y Aquaro, 2019; Allam y Dhunny, 2019; Luckin et al., 2016). Unas respuestas sectoriales que adolecen, en muchas ocasiones, de planteamientos centrados exclusivamente en su ámbito o departamento, sin generar sinergias ni apoyarse en una estrategia a nivel corporativo. Ello propicia desarrollos desiguales que en ocasiones dificultan la integración de respuestas ante problemas complejos como los que enfrenta el sector público.

Para superar estos retos en el sector público resulta fundamental atender a lo que la literatura vinculada a la IA se refiere como condicionantes, requisitos o capacidades previas (o simultáneas, cuando menos). Con ello se hace referencia a la necesidad de contar con una infraestructura de recursos y competencias, y a utilizarla para desarrollar y optimizar el uso de las soluciones de IA en el despliegue de su actividad.

En la configuración de esta infraestructura organizativa se destacan una serie de bloques de contenidos (Guirguis, 2020; Desouza et al., 2020; Keding, 2020; Susar y Aquaro, 2019; Wirtz et al., 2019; Ramió, 2019 y 2018; Hecker et al, 2017):

✓ Los datos y su gestión, como elemento esencial para el desarrollo de soluciones de IA. En la medida que los datos contengan errores, sean incompletos, no estén sistematizados y no sean íntegros, bajará la calidad de la información y ello dificultará la producción de resultados fiables en base a ella. En este bloque se hace referencia tanto a la cadena de valor del dato, como a la cantidad y calidad resultante, incluyendo cuestiones vinculadas a la actualización, acceso, disponibilidad, propiedad, seguridad, privacidad, capacidad de gestión y a los usos posteriores de los resultados obtenidos con los mismos. En relación a este ámbito destaca el concepto de gobernanza de datos, asociada al establecimiento de reglas del juego, tanto a nivel interno como de relación externa, para el manejo de este recurso crítico.

✓ La infraestructura tecnológica, para el almacenamiento y la gestión de datos, para facilitar el desarrollo de los algoritmos, aplicaciones y máquinas asociadas a la IA. Se destacan conceptos como el de la escalabilidad o la infraestructura en red, como referentes para el desarrollo de estrategias para incrementar capacidades. En este ámbito también surgen debates como el de la internalización/externalización de determinadas infraestructuras, o el de la disponibilidad de recursos financieros (extensibles a buena parte del resto de bloques expuestos).

✓ La organización, en referencia tanto a estructuras como procesos. Incluye cuestiones como el equilibrio entre centralización y la descentralización de las diferentes actividades y usos asociados a la IA y, aunque las propuestas pueden variar atendiendo a la realidad de cada organización, en términos generales se apunta, por ejemplo, la conveniencia de centralizar repositorios de datos y procesos de diseño y aprendizaje de soluciones, y de descentralizar las acciones tanto de identificación de preguntas y datos clave como de uso y aplicación de los resultados obtenidos. Un bloque en el que también se plantean cuestiones como la integración de lógicas transversales, superando los enfoques departamentales o sectoriales, y la incorporación de la flexibilidad en procesos y dinámicas de actuación.

✓ Las habilidades y competencias de los profesionales de la organización. En este bloque se destacan los perfiles profesionales que la organización debería potenciar para acompañar el diseño, la implantación y el desarrollo de la IA. La incorporación de analistas de datos, científicos de datos, desarrolladores, expertos en ciberseguridad, ingenieros de redes, profesionales de los sistemas de información para mantener el sistema, se suman a la renovación de capacidades técnicas y directivas para integrar los resultados en la estrategia de la organización. En este ámbito se apunta también la necesidad de invertir en la formación y en los procesos de cambio cultural asociados al desarrollo de la IA en la organización, en especial dirigidos a los colectivos que actuarán como usuarios del mismo (en procesos de gestión y toma de decisiones).

✓ Las relaciones con el entorno, en referencia al modelo de interacción tanto con el resto de organizaciones públicas, con las del sector privado y el sector social, así como con la ciudadanía. En el desarrollo de la IA se destaca la configuración de ecosistemas de entidades públicas y privadas que a través del trabajo en red y la generación de sinergias, facilitan el avance y consolidación de transformaciones. La gestión de estas interacciones constituye otro de las capacidades clave para el impulso de la IA en las organizaciones del sector público. En este bloque destacan ideas como la posición de marca del ecosistema en su conjunto, el liderazgo en red, los procesos de intercambio (colaboración público-privada, la externalización), y la generación de valor conjunto que va más allá de la mera suma de sus componentes.

Los distintos bloques de contenidos vinculados a la denominada infraestructura de apoyo al desarrollo de la IA se pueden relacionar con las competencias institucionales con las que cuentan las organizaciones públicas para afrontar este desafío. Para sistematizar el análisis, a continuación, se propone una breve aproximación conceptual de las capacidades institucionales, orientando su aplicación al ámbito del desarrollo de la IA en las administraciones públicas.

3.- Capacidades institucionales: capacidades de políticas y capacidades organizativas

Las capacidades y recursos con las que cuentan los gobiernos y las administraciones públicas para desplegar su actividad se han vinculado al resultado obtenido en el desarrollo de políticas públicas y a su efectividad para afrontar los retos que se plantean al sector público (Fukuyama, 2013). Desde UNDP se define la capacidad de una institución como su habilidad para, en primer lugar, desempeñar se actividad y mantener dicho desempeño a lo largo del tiempo, gestionando cambios y crisis, en segundo lugar, ofreciendo respuestas que puedan mejorar sus ámbitos de actuación y en tercer lugar presentando un marco que permita desarrollar el cambio que se requiere (UNDP, 2010).

Aunque existe una multiplicidad de aproximaciones académicas que abordan este ámbito, una clasificación inicial permite diferenciar aquellas que ponen el foco en las políticas públicas y la red de actores implicados en su desarrollo y aquellas que sitúan el énfasis en las características de las organizaciones públicas (gobierno y administración). En la presente investigación se propone el concepto de capacidad institucional aunando ambos enfoques desde la perspectiva de la administración pública.

Un ejemplo de conceptos asociados a la aproximación de las políticas públicas y la red de actores son el de *governance capacity*, entendido como el conjunto recursos organizativos y sistémicos necesarios para tomar decisiones políticas e implementarlas (Ramesh et al. 2016; Howlett y Ramesh, 2016) y el de *policy capacity*, asociado a la existencia, naturaleza y calidad de recursos disponibles para apoyar el análisis de políticas públicas, valorar alternativas y sus implicaciones y facilitar la toma de decisiones estratégicas (Howlett, 2015). Cabe notar que en algunas de estas aproximaciones también se incluyen referencias claras a las organizaciones implicadas, como es el caso del nivel organizativo –de competencias y recursos- que desarrolla el modelo de *policy capacities* planteado por Wu, Ramesh y Howlett (2018).

Desde la segunda aproximación, la focalizada en las organizaciones públicas, se destacan conceptos como el de *administrative capacities*, asociado al conjunto de habilidades y competencias que las autoridades públicas emplean para abordar los desafíos de la gobernanza (Lodge y Wegrich, 2014), *state's management capacity*, asociada a al desarrollo, dirección y control de los recursos para lograr objetivos de políticas y programas, incluyendo las dimensiones fiscal, de infraestructuras, de capital humano y de gestión de la información (Barrett y Greene, 2008) o, con un mayor grado de desarrollo, el concepto de *state capacity*. El término *state capacity* ha recibido multiplicidad de definiciones, que van desde la capacidad y habilidad del Estado para implementar políticas (Savoia y Sen, 2015), a identificarla con la capacidad de acción del Estado, a partir de su reflejo en un conjunto de instrumentos e instituciones disponibles para que éste establezca objetivos, los transforme en políticas y las implemente (Evans, 1992), hasta considerar la presencia de organizaciones y empleados públicos como indicador de la denominada "infraestructura de poder" (Acemoglu et al., 2015). Skocpol y Finegold (1982) lo plantean atendiendo a cómo los gobiernos disponen (directamente o pueden movilizar) de conocimiento, recursos y organizaciones capaces de implementar políticas (con una idea más vinculada a gobernanza en red).

A partir de aportes realizados desde ambas aproximaciones se pueden destacar una serie de competencias institucionales clave, según la denominación propuesta, de las organizaciones del sector público para afrontar los retos que plantea la configuración y desarrollo de la IA. Las cuatro competencias destacadas son: la estratégica, la de gestión de la organización, la de colaboración y la analítica.

1) La *capacidad estratégica* se refiere a las habilidades de la organización para articular una visión y unas líneas de actuación que permitan establecer un claro direccionamiento de las políticas que se impulsan. Para ello resulta esencial que desde la dirección se combine la claridad en la formulación de los objetivos estratégicos con su adecuado desarrollo a nivel operativo, alcanzando a los diferentes niveles de la organización (Howlett y Walker, 2012). Esta capacidad se relaciona con las vinculadas a la recopilación y análisis de datos, para facilitar el desarrollo de estrategias de planificación flexibles y adaptables, que permitan aprender y reajustarse, en lo que Mayne et al. denominan "*reflective-improvement capability*" (2020).

2) La *capacidad de gestión organizativa* se centra en la efectividad para articular los recursos necesarios para el desarrollo de la estrategia y los objetivos que la despliegan (Ramesh et al., 2016). En una aproximación inicial se destacan recursos como el presupuesto o el personal. Pero al profundizar en el análisis de esta capacidad se incorporan cuestiones como la estructura administrativa, la gestión tanto del presupuesto como de los recursos humanos y la gestión de procesos y dinámicas organizativas.

Dentro de esta capacidad puede identificarse un primer apartado referido a la configuración de la estructura orgánica y de los puestos de trabajo, atendiendo a su orientación a la actividad a desarrollar y su flexibilidad para adaptarse a procesos de transformación como los que supone el desarrollo de la IA. Un segundo apartado se vincula a los procesos y dinámicas organizativas, atendiendo a cómo responden a los requerimientos de la estrategia y a cómo se adaptan para simplificar, agilizar y promover la actividad asociada al desarrollo de la política pública. En este apartado se incluyen aspectos como la coordinación, la negociación y el intercambio de información tanto entre unidades internas como entre éstas y los agentes externos con los que se colabora (Kuipers et al. 2014). En tercer lugar, se incluye la gestión de recursos humanos, en la que suele ponerse especial atención a la capacidad de la organización para atraer y reclutar a los profesionales adecuados, con conocimientos y habilidades específicas, facilitarles las dinámicas de socialización y aprendizaje, y potenciar su rendimiento y desempeño atendiendo a los objetivos planteados, con una adecuada evaluación y reconocimiento en términos de remuneración y desarrollo de la carrera profesional.

3) La *capacidad colaborativa* se asocia a las habilidades asociadas al impulso y desarrollo de actividades en red, implicando a actores externos en el desarrollo de la actuación pública. Su despliegue implica crear y distribuir información entre los actores implicados en la red, coordinar actividades y compartir la toma de decisiones para abordar los retos de forma conjunta. La valoración de esta capacidad atendiendo a su alcance, en términos de amplitud (según el número y tipología de actores implicados, tanto interna como externamente) y en términos de profundidad de las relaciones de intercambio que se establecen entre éstos (Mayne et al. 2020). La creación de este tipo de alianzas, implicando organizaciones de la sociedad civil pero también a la ciudadanía, compartiendo responsabilidades y generando objetivos comunes, en los que los directivos públicos actúan como "*orchestrators of networked interaction and mutual learning*", estimulan la innovación, aumentan la capacidad operativa y fortalecen la legitimidad de la actuación pública asociada (Crosby et al. 2017).

4) La *capacidad analítica* se refiere a las habilidades de las organizaciones públicas para obtener, gestionar y utilizar datos y evidencias de diferente naturaleza para mejorar los procesos de decisión y el desarrollo de la actuación pública a partir de "*un mejor conocimiento del contexto externo, las condiciones internas y los resultados de la actuación*" (Mayne et al. 2020: 8). Entre los componentes clave asociados a esta competencia cabe destacar la existencia de un equipo de profesionales con habilidades de análisis, reconocidos a todos los niveles para favorecer su implicación y desempeño, y que deberían vincularse a una unidad central de asesoramiento (Ramió, 2018; Ramesh et al., 2016). Pero además de contar con profesionales, la organización también debería desplegar una adecuada arquitectura organizativa y asegurar los dispositivos y procesos asociados a adquirir y procesar datos e información, así como a su posterior difusión y utilización. Los sistemas de información vinculados tanto a la recopilación y tratamiento de los datos, su análisis y su preparación para que puedan llegar en el formato y presentación adecuados a los diferentes destinatarios, constituyen un soporte clave para sustentar la capacidad analítica (Salvador y Ramió, 2020). Un concepto relevante en relación a la capacidad analítica es la gobernanza de los datos (*data governance*). Entre la multiplicidad de acepciones que aporta la literatura, existe cierto consenso en asociar la gobernanza de datos a las ideas de: (1) poner en valor los datos como un activo de la organización que debe gestionarse, (2) establecer responsabilidades en la toma de decisiones (derechos) y las tareas asociadas (deberes) y (3) establecer pautas y normas para velar por la calidad de los datos y su uso adecuado (Otto, 2011b). Siguiendo este argumento, la gobernanza de datos se asocia a los procesos organizativos que permiten especificar la asignación de responsabilidades y decisiones, alineadas con los objetivos de la organización, para impulsar un comportamiento deseable en el tratamiento de los datos como un activo de la organización (Otto, 2011a). Para ello resulta clave tanto la infraestructura (en especial la tecnológica) como el capital humano (en términos de experiencia y conocimiento) con el que cuenta la organización, así como sus habilidades para integrarlos.

En el desarrollo de esta competencia las administraciones deben contar con sus propias fuentes de información (integrando las de los diferentes departamentos) y con el acceso a datos y conocimiento de los actores externos, incluyendo a la propia ciudadanía (Page et al., 2015). Ello se concreta en la disponibilidad, agilidad y facilidad de acceso a los datos y evidencias por parte de los diferentes actores, pero también en la generación de dinámicas conjuntas para convertirlos en información y conocimiento, es decir, en combinar la existencia de capacidades y recursos con la voluntad de compartirlos y generar sinergias.

Las cuatro competencias inciden en diferentes actividades de la organización, pero son interdependientes, es decir, que el desarrollo de una incide claramente sobre el resto. Por ello deberían contemplarse como un conjunto integrado que, a través de su interacción, permite mejorar la respuesta que las instituciones públicas ofrecen a retos como el desarrollo de la IA en el sector público.

4.- Integrando la infraestructura organizativa de IA y capacidades institucionales: la importancia de la estrategia

Para concretar el desarrollo de la investigación a nivel aplicado se plantea la integración de los dos enfoques presentados: (1) el de la IA y su infraestructura organizativa y (2) el de las capacidades institucionales a partir de la combinación de las de políticas y organizativas.

Dadas las propias interrelaciones que se dan entre los propios componentes de cada enfoque, resulta complicado establecer distinciones taxativas, pero sí que se pueden establecer paralelismos en cuanto a los contenidos que abordan. La siguiente tabla (Tabla 1, consultar en el apartado final) muestra una síntesis de las mismas.

Tabla 1: relaciones entre componentes de la infraestructura organizativa de la IA y capacidades institucionales.

El contraste permite destacar como la capacidad estratégica no presenta una clara equivalencia entre los componentes de la infraestructura organizativa de la IA. De hecho, desde este enfoque han predominado las aportaciones centradas en cómo la IA pueden apoyar el desarrollo de la estrategia corporativa (Keding, 2020).

Los aportes referidos a la gestión estratégica para el desarrollo de la IA resultan menos habituales y suelen asociarse a determinadas dimensiones del fenómeno. A modo de ejemplo, Davenport y Mahidhar (2018) se refieren a la “estrategia cognitiva” y destacan cuestiones como la gestión de contenidos (y datos), los componentes tecnológicos, los profesionales y la gestión del cambio. Watson (2017) aborda la vertiente de la IA referida a la “generación cognitiva de apoyo a la decisión” y plantea una serie de fases para su desarrollo, con propuestas que van desde el inicio con carácter sectorial orientado a problemas concretos, la creación de una arquitectura de sistemas, los cambios en la gobernanza de necesidades y usos de información, o la incorporación de nuevos perfiles profesionales, entre otros.

A partir de estos referentes, se plantea contemplar la capacidad estratégica a partir de su formalización (a través de un plan estratégico de IA o equivalente) y contenidos, en los que se pueden concretar las previsiones establecidas para los instrumentos y herramientas para el desarrollo de la IA.

La propuesta por focalizar la atención en esta capacidad se debe a su carácter transversal, en la medida que a través de la misma se ofrece una visión, inicial pero reveladora, de la importancia otorgada a los diferentes componentes de la infraestructura de la IA y a las capacidades institucionales que se proponen alinear para su despliegue.

Aunque al documento de la estrategia se le puede atribuir un carácter formal o declarativo, por su carácter supone un posicionamiento institucional en relación al desarrollo de la IA y a la articulación de las capacidades para ello. Además, considerando el carácter incipiente de buena parte de las iniciativas vinculadas a la IA, los documentos que ofrecen una visión más integradora, más allá de iniciativas puntuales de carácter sectorial, son precisamente los documentos referidos a la estrategia para su desarrollo.

5.- Diseño de la investigación

El objetivo de la investigación es analizar cómo las estrategias de IA incorporan las capacidades institucionales de las organizaciones públicas que las impulsan como factor clave para facilitar su viabilidad. Para contrastar los aportes teóricos se plantea utilizar un estudio de caso que permita identificar los retos planteados en las organizaciones públicas.

A través del estudio de caso como enfoque cualitativo se propone explorar un sistema acotado (la estrategia de IA impulsada por un gobierno) a través de una detallada y profunda recopilación de datos con múltiples fuentes de información, y ofrecer una descripción analítica del objeto de estudio (la planificación de la IA) atendiendo a los objetivos de la investigación (la incorporación de las capacidades institucionales) (Creswell, 2018). Con el estudio de caso se pretende describir, explorar y explicar un fenómeno como es el de la incorporación de las capacidades institucionales en la estrategia de desarrollo de la IA en el sector público.

La utilización de este enfoque propicia una comprensión profunda del contexto que puede conducir a hallazgos generalizables y a aportes conceptuales universales (Eisenhardt, 1989; Jensen y Rodgers, 2001). Con este planteamiento se pretende obtener información detallada sobre el contexto, los condicionantes, la estrategia y los procesos relacionados con los objetivos del estudio (Yin, 2018).

A un nivel más concreto, en esta ocasión se ha seleccionado el caso de la Generalitat de Cataluña a partir de un criterio de muestra teórica que permite identificar una serie de rasgos en cuanto a la integración de variables del contexto (sector privado con industrias tecnológicas y del conocimiento, importantes centros de investigación y docencia vinculados a la IA, un sector público con una trayectoria importante en incorporación de las TIC) como internas del gobierno y la administración que impulsa la iniciativa (destacando su trayectoria en la incorporación del gobierno y la administración electrónica).

La Generalitat de Cataluña cuenta con una importante trayectoria de impulso de procesos de incorporación de tecnologías digitales (que abarca también al resto de administraciones públicas del ámbito territorial). Una trayectoria con hitos destacados como el "Pacto para la promoción y el desarrollo de la Sociedad de la Información en las administraciones públicas catalanas" (2001) (<https://www.aoc.cat/wp-content/uploads/2015/11/pacteAOC.pdf>), la "Ley 29/2010 de 3 de agosto del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña" (2010), la "Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas" (2015) o los diferentes acuerdos de Gobierno para impulsar la estrategia Smart de Cataluña (SmartCAT) (octubre de 2014, diciembre de 2016 y octubre de 2018), que incluía el desarrollo del Smart Government, la Smart Economy y la Smart Territory (http://smartcatalonia.gencat.cat/ca/smartcat/que_es/index.html). Una trayectoria que se ha reflejado en una constelación de entidades y herramientas orientadas a impulsar el gobierno y la administración electrónica, además de iniciativas concretas en ámbitos como la protección de datos, la certificación electrónica, la interoperabilidad y la transformación de servicios públicos electrónicos (<https://www.aoc.cat/>; http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/administracioidigital/). Resulta significativo que en la última remodelación del Gobierno de la Generalitat (2018) se crease el Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública, con una clara orientación al impulso de iniciativas vinculadas a la IA y a la transformación digital.

En su despliegue orgánico, y para el ámbito que nos ocupa, destacan la Secretaría de Políticas Digitales, con una Dirección General de Innovación y Economía Digital, una de Sociedad Digital y una Subdirección de Infraestructuras Digitales y Comunicaciones Electrónicas (http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_departament/pgov_organigrama/). También en relación a este ámbito, la configuración del Departamento también incluye los servicios de apoyo tecnológico para toda la administración autonómica (con el Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información), la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, la Autoridad Catalana de Protección de Datos o el Consorcio Administración Abierta de Cataluña, o la Fundación Privada i2CAT (Internet e innovación Digital en Cataluña), entre otros.

El Departamento también cuenta en su estructura a la Secretaría de Administración y Función Pública que tiene adscrita la Dirección General de Administración Digital (http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_departament/pgov_organigrama/), de la que depende la Oficina de Innovación y Administración Digital de ésta las Áreas para la promoción de la cultura de la innovación, la de impulso de la mejora de los servicios digitales, la del gobierno de los datos y la de gestión de soluciones digitales corporativas.

Desde este Departamento se impulsaron diferentes iniciativas en materia de IA, que se materializaron en la Estrategia de Inteligencia Artificial de Cataluña: Catalonia.IA (GC, 2020a y 2019a), y en materia de transformación digital de la organización (GC, 2020b, 2020c y 2019b).

En esta primera aproximación a las capacidades institucionales vinculadas al desarrollo de la IA se propone centrar la atención en estas iniciativas, a partir de los factores destacados en el marco conceptual.

Siguiendo este planteamiento, se propone analizar los contenidos de la estrategia de la IA como reflejo de la capacidad asociada, considerando los siguientes factores:

- 1) La identificación de los actores institucionales vinculados a la estrategia de IA y de transformación organizativa.
- 2) El proceso de elaboración de la estrategia de IA, con especial atención a la fase de diagnóstico, incorporación de datos y evidencias, y procesos que promuevan la participación de actores vinculados a la red.
- 3) El resultado alcanzado, en términos de clarificación de objetivos, planteamiento de mecanismos que permitan hacer viable su desarrollo y definición de instrumentos de seguimiento y evaluación. El análisis de los contenidos de la estrategia de IA no se consideran constitutivos de la capacidad estratégica, pero sí como reflejo de la importancia otorgada a la misma y a las previsiones en relación al resto de capacidades institucionales (de políticas públicas y organizativas) consideradas. Más concretamente:
 - ✓ Incorporación de una estrategia de transformación de la gestión organizativa, con referencia a componentes como las estructuras orgánicas, los procesos de trabajo, la tecnología y, especialmente, la gestión de recursos humanos.
 - ✓ Incorporación de una estrategia de transformación de la capacidad colaborativa, a partir del establecimiento de mecanismos de gobernanza con el ecosistema de actores identificados.
 - ✓ Incorporación de una estrategia de desarrollo de la capacidad analítica, con referencia a la gobernanza de datos, al establecimiento de roles internos y externos, procesos de propiedad, recopilación, almacenaje, calidad, actualización, utilización, etc.

La revisión de estos factores permite ofrecer una visión inicial de las capacidades institucionales, centrada en cómo se vinculan con la estrategia de desarrollo de la IA y la transformación digital, y cómo se reflejan en los documentos promovidos para su impulso.

6.- La estrategia de IA y la transformación digital en la Generalitat de Cataluña.

A partir de las prioridades marcadas por el Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública, el mismo año de su creación se pone en marcha un proceso de reflexión y la designación de un equipo de expertos para plantear la situación de partida y las líneas de futuro para el desarrollo de la inteligencia artificial en Cataluña. A partir de las conclusiones del trabajo de este equipo de expertos, desarrollado entre octubre de 2018 y mayo de 2019, surgió el documento de bases de la Estrategia de Inteligencia Artificial de Cataluña (GC, 2019a).

El documento de partida se abrió a un proceso participativo entre junio y octubre de 2019 que culminó con la presentación de un documento (en enero de 2020) de retorno en que se exponían las aportaciones que se habían realizado (por parte de 12 personas) para contribuir a enriquecer la estrategia de IA (GC, 2020d).

En febrero de 2020 se publica el Acuerdo de Gobierno por el que se aprueba la Estrategia de Inteligencia Artificial de Cataluña (https://presidencia.gencat.cat/web/.content/departament/transparencia/acords_govern/2020/2020_02_18/SIG20PDA0059.pdf).

A partir del impulso de la Secretaría de Políticas Digitales del Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública (con la colaboración del Departamento de Empresa y Conocimiento y la participación del resto de Departamentos de la Generalitat) se publica el Plan "Catalonia.AI. La estrategia de Inteligencia Artificial de Cataluña" (GC, 2020a), en el que se refleja la estrategia a desarrollar en este ámbito.

Los objetivos y el valor que se propone con esta estrategia, orientada a que Cataluña se convierta en un motor de la IA en Europa y un actor de primer orden a nivel global, se articula alrededor de seis ejes: (1) Ecosistema, (2) Investigación e Innovación, (3) Talento, (4) Infraestructuras y Datos, (5) Adopción de la IA y (6) Ética y Sociedad.

En el eje 5 de adopción de la IA se pretende potenciar su desarrollo en diferentes sectores estratégicos como el agroalimentario, la salud y el bienestar, la educación, el medio ambiente, la movilidad, el turismo, la cultura y la industria, entre otros. Pero también se plantea situar a la administración pública como pionera en la aplicación de la IA para llegar a ser una "*administración inteligente, eficiente y transparente con servicios públicos digitales, proactivos y personalizados que simplifique la relación con el ciudadano y optimice su gestión mediante la automatización de procesos*" (GC, 2020a: 46). Entre las iniciativas asociadas a este objetivo destacan la puesta en marcha de un programa de detección de oportunidades, la creación de un observatorio de la IA para la administración pública, el desarrollo de casos de usos a partir de un grupo de trabajo interdepartamental y el impulso de la competición "*catalonia.ai challenge*" que conecte problemáticas y retos planteados desde la administración pública con las propuestas que ofrece el ecosistema de inteligencia artificial de Cataluña para desarrollar soluciones innovadoras.

Para el desarrollo del plan, se incluye un apartado referido a las capacidades disponibles en Cataluña (GC, 2020a).

- El primer conjunto de capacidades disponibles se refiere al ecosistema del conocimiento, en el que se ubican las universidades (con especial atención a sus centros de investigación vinculados a inteligencia artificial), los demás centros de investigación e innovación que han desarrollado iniciativas en el ámbito, la Asociación Catalana de Inteligencia Artificial (<https://www.acia.cat/ca/>), entre otros.
- Un segundo conjunto de capacidades se refiere al ecosistema de empresas tecnológicas, destacando desde las del sector TIC, el atractivo de Cataluña como hub digital para inversiones internacionales y el sector propiamente dicho de inteligencia artificial (GC, 2019c).

➤ El tercer conjunto de capacidades se refiere a las infraestructuras científicas, como el Barcelona Supercomputing Center (<https://www.bsc.es/>) o l'Anella Científica (<https://www.csuc.cat/es/comunicaciones/anella-cientifica>) del Consorcio de Servicios Universitarios de Cataluña, y las infraestructuras tecnológicas, como la red pública de fibra óptica, o las áreas con concentración de centros de proceso de datos (CPD) como el Parc de l'Alba, la Zona Franca/are@38 y el 22@Barcelona, al servicio tanto del sector público como del privado.

En un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) que culmina la revisión de las capacidades disponibles se destaca como debilidad la "resistencia al cambio por parte de administraciones y empresas" (GC, 2020a: 27). Resulta significativo que sea la única referencia explícita a la administración pública en todo el apartado.

En paralelo desde otro ámbito del mismo Departamento (la Secretaría de Administración Pública y su Dirección General de Administración Digital) si impulsó la definición un modelo de Administración Digital de la Generalitat de Cataluña. Este modelo se plasmó en el Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital (https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/index.html?action=fitxa&document_id=879889&language=ca_ES&newLang=es_ES), precedido de un proceso participativo (entre diciembre de 2018 y febrero de 2019), que contó con 10 aportaciones realizadas por 3 personas y 3 entidades (GC, 2019d). Su contenido también se reflejó en una "Guía de acompañamiento de la transformación de la Generalitat de Cataluña" (GC, 2019b), que planteaba la orientación a una "Administración innovadora, abierta, digital y eficiente, con el objetivo de aportar servicios públicos de máxima calidad" (2019b: 6).

Para ello se plantea un marco definido a partir de la integración de tres modelos (de relación con la ciudadanía y el entorno, de gestión y de innovación tecnológica) que actúan sobre cuatro ámbitos de transformación digital: las personas, los procesos, los datos y la tecnología (GC, 2019b y 2020b). Para cada uno de estos ámbitos se definen una serie de retos y de iniciativas para afrontarlos:

- En relación a las personas (profesionales de la organización) se propone actuar sobre las competencias, sobre la creación de nuevos puestos asociados a nuevas formas de trabajo, sobre el desarrollo y la formación y sobre los procesos de provisión y selección (en especial para atraer a los nuevos perfiles que se requieren) (GC, 2020c).
- En relación a los procesos, se plantea una transformación digital, con nuevas metodologías para su diseño y racionalizando las herramientas en los que se apoyan.
- En relación a los datos se apunta un nuevo modelo de gobierno que incorpora desde la ética en sugestión, la estructura organizativa y la arquitectura de los datos, los protocolos asociados con los metadatos, el intercambio de datos, la calidad, seguridad y privacidad, y una mención especial en fortalecer las decisiones basadas en datos.
- En relación a las tecnologías se plantea una estrategia de mejora de las soluciones corporativas y de la automatización, pero también se identifican las tecnologías digitales clave para el sector público entre las que se identifican: Big Data y Analytics, Blockchain, firma biométrica, Inteligencia Artificial, Realidad aumentada, internet de las cosas, impresión 3D y cloud y tecnología 5G. Destaca en esta línea la plataforma digital para ofrecer servicios proactivos y personalizados y un tramitador corporativo digital, entre otros.

Para el desarrollo del modelo se plantean una estructura y dinámicas de gobernanza articulado a partir de un Comité Estratégico de Administración Digital (CeAD) para coordinar la actuación de los departamentos que ejecutan políticas transversales, y una Comisión de Desarrollo de la Administración Digital (CodAD), que garantice la coordinación de los agentes implicados en el nivel más operativo.

Para culminar la estrategia orientada a implementar la transformación digital, la guía (GC, 2019b) establece también un plan de acción para desarrollar las iniciativas propuestas para cada uno de los cuatro ámbitos, identificando para cada actuación tanto los agentes implicados como las herramientas disponibles.

Resulta significativo como en este plan de acción se destacan una serie de actividades que no recogen completamente las iniciativas establecidas anteriormente, con lo que se va reorientando el modelo en su fase de planificación operativa. Por ejemplo, para el ámbito de las personas, el plan de acción se centra en las cuestiones vinculadas a las competencias (incluyendo la formación y capacitación), la definición de nuevos perfiles y el desarrollo de nuevos métodos de trabajo (y nuevos estilos de liderazgo), pero no entra a plantear cuestiones como la evaluación por objetivos o la adaptación de los procesos de selección y provisión, que podrían generar un importante potencial de transformación. Para el ámbito de la tecnología, donde se explicitaba la referencia a la inteligencia artificial, el plan de acción se centra en identificar las herramientas de los Departamentos, cambiar las aplicaciones sectoriales por herramientas corporativas y transformar las propias de los Departamentos para adecuarlas a los estándares compartidos por la institución.

La inclusión de los documentos asociados tanto a la estrategia de IA como a la de transformación digital permiten ofrecer una imagen global del caso que puede interpretarse a partir del esquema planteado de las capacidades institucionales.

7.- Análisis del caso: incorporando la perspectiva de las capacidades institucionales.

El análisis del caso se centra en un plan estratégico de impulso de la IA en un territorio (Cataluña) impulsado por una organización (el gobierno autonómico de la Generalitat de Cataluña). Este alcance se corresponde con un enfoque abierto del concepto de IA que se centra en sus potenciales de aplicación a diferentes sectores, tanto de la sociedad y el tejido empresarial y económico como del propio sector público en lo que a determinadas políticas públicas se refiere. Un rasgo distintivo que se destaca es la apelación a las “directrices éticas para una IA fiable” y el establecimiento de unos objetivos y valores que han de orientar su desarrollo. Desde esta aproximación se enfatiza la definición de la IA que sitúa a las personas en el centro, como instrumento que ha de permitir aumentar sus capacidades y no sustituir su inteligencia, y que ha de contribuir a incrementar el bienestar individual y colectivo. Sin llegar a mayores concreciones en esta fase de definición, se afianza una aproximación abierta a generar consensos que permitan implicar actores del territorio y de su entorno. Los seis ejes a través de los cuales se propone articular el desarrollo de la IA en Cataluña reflejan esta orientación, tanto en lo referente a la “ética y a la sociedad” (eje VI) como al papel que se otorga al talento y su transferencia a la ciudadanía (eje III), además de enfatizar la apuesta por la interacción con los actores del territorio y su entorno, con el eje I dedicado al ecosistema, el eje II a la investigación y la innovación, el eje IV de infraestructuras y datos (incluyendo públicos y privados), y el eje V referido a la adopción de la IA por parte de la Administración y los sectores estratégicos. En relación a éste último, la implantación de la IA en los servicios públicos no se acompaña de una referencia clara a los procesos de transformación de la administración pública.

La cuestión de la transformación digital, que podría interpretarse como un componente esencial para favorecer el despliegue de la IA en su aplicación a los servicios públicos, es objeto de otra línea de documentos (guías, manuales, con su reflejo normativo) que se impulsa de forma diferenciada. En otros términos, a nivel conceptual no se explicita la integración de ambas estrategias (IA y transformación digital).

Siguiendo el planteamiento analítico, un primer factor a considerar son los actores institucionales que impulsan las estrategias de IA y de transformación digital. Ambas se impulsan desde dos unidades diferenciadas del Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública de la Generalitat de Cataluña.

La primera (IA) desde la Secretaría de Políticas Digitales y la segunda (transformación digital) desde la Secretaría de Administración y Función Pública (y más concretamente desde la Dirección General de Administración Digital). El entramado de actores internos y externos con los que se relacionan ambas unidades son netamente distintos. Si en el primer caso predomina la orientación a actores externos, con un importante componente tecnológico, en el segundo predomina la orientación interna, incluyendo diferentes órganos de coordinación interdepartamental. Más allá de lo conveniente de esta especialización atendiendo a los ámbitos que se abordan desde cada unidad, no quedan tan patente su integración y coordinación para el desarrollo de medidas conjuntas o, cuanto menos, que compartan la misma alineación estratégica.

Un segundo factor a valorar, siguiendo el planteamiento analítico, es el proceso de elaboración y presentación de contenidos. En el caso de la estrategia de IA el proceso se inició a partir del trabajo de un grupo de expertos, complementado con un proceso participativo (siguiendo la metodología establecida a nivel corporativo, y con 12 aportes), y culminado con la aprobación de un Acuerdo de Gobierno (todo ello entre octubre de 2018 y febrero de 2020). En el caso de los documentos vinculados a la estrategia de transformación digital, en su elaboración inicial no especifica si se contó con aportes externos, pero si incluyó (por prescripción institucional) un proceso participativo asociado a la elaboración de un Decreto y plasmado en diversos documentos (guías, manuales), todo ello entre septiembre de 2018 y agosto de 2020. Dos procesos en paralelo, con fases y fechas relativamente cercanas, pero sin quedar claramente definida la existencia de sinergias entre ambos.

El tercer factor considerado en el planteamiento analítico se vincula a los contenidos y, más concretamente, a los referidos a las capacidades institucionales (de políticas y organizativas) tal y como se han definido. Desde la estrategia de IA se plantea una estrategia acorde con el enfoque de territorio (y no de organización), incluyendo la referencia a las capacidades disponibles que, en concordancia, se centran en el ecosistema del conocimiento, en el ecosistema de empresas tecnológicas y en las infraestructuras científicas, es decir, en los potenciales aportes de los diferentes grupos de actores implicados. Pero no se explicita el papel clave del sector público en el impulso de dicha estrategia ni las capacidades requeridas para ello –más allá de la propia publicación y difusión de la estrategia “Catalonia.AI”. Las referencias al desarrollo de capacidades institucionales referidas al resto de categorías (gestión organizativa, colaborativa y analítica) sí aparecen mucho más claramente en la estrategia de transformación digital impulsada por la Dirección General de Administración Digital. En los cuatro ámbitos a través de los cuales se define y desarrolla dicha estrategia se presentan la orientación y las propuestas referidas a las personas (profesionales de la organización), a los procesos, a la tecnología y, especialmente, a los datos y su modelo de gobierno. Aunque se han detectado algunos desajustes puntuales en la operativización de dichas propuestas en el plan de acción, el enfoque global permite dar cuenta de los principales parámetros identificados en el modelo analítico (incluyendo también los bloques de contenidos sobre infraestructura para el impulso de la IA, aunque no se explicita la relación).

El resultado de la aplicación del modelo analítico al caso ha permitido identificar los enfoques de la estrategia desarrollada para la IA como para la transformación digital, así como apuntar la inclusión de las capacidades como factor clave para facilitar su viabilidad. Sin embargo, la reflexión y propuestas expuestas no parecen planteadas de forma integrada, como refleja tanto la diversidad de enfoques como de aproximaciones.

8.- Reflexiones finales a modo de conclusión

La revisión conceptual planteada alrededor de la estrategia de IA y su infraestructura organizativa, combinada con las capacidades institucionales (de políticas y organizativas) y el posterior análisis del estudio de caso permiten destacar una serie de reflexiones tanto a nivel conceptual como aplicado.

En primer lugar, cabe destacar que la propia existencia de una estrategia definida en materia de IA resulta un hito reseñable, en especial para identificar a los actores presentes en el ecosistema y facilitar su implicación para establecer líneas de avance. El análisis de una estrategia de impulso de IA en relación a un territorio (como el caso de Cataluña) permite destacar el análisis de las capacidades de los actores presentes en el ecosistema identificado. Pero atendiendo al papel impulsor de la administración pública (Generalitat de Cataluña) resulta esencial incorporar sus propias capacidades para acompañar y facilitar el despliegue de la estrategia.

El marco analítico propuesto a partir de las capacidades institucionales (de políticas y organizativas, vinculadas a la infraestructura organizativa de la IA) ha permitido validar cómo la combinación de dos estrategias, la de IA y la de transformación digital, contienen aportes en las diferentes categorías definidas (estratégica, de gestión organizativa, colaborativa y analítica). Pero también los riesgos de su falta de integración. En la medida que no se conecten adecuadamente ambas estrategias se corre el riesgo de no asentar un modelo que incorpore la IA como nuevo referente para el desarrollo de la actuación del sector público.

Para conseguir que el desarrollo de la estrategia de IA trascienda de aplicaciones sectoriales (protagonizadas por centros de investigación públicos y privados) y pueda integrarse como un nuevo referente transversal en la administración pública resulta esencial incorporar un proceso de transformación digital.

Tal como se ha apuntado desde la reflexión conceptual sobre la infraestructura organizativa de la IA y de las capacidades institucionales, entre los factores a destacar se encuentra el ámbito de la gestión organizativa, que incluye estructuras, infraestructura tecnológica, procesos y, muy especialmente, la gestión de los profesionales que la integran. Atendiendo a la propia naturaleza de las iniciativas, destaca también la capacidad analítica –de gobernanza de datos- y el cambio cultural que implica –y que incide de nuevo en los profesionales de la organización pública- para avanzar en la integración de la IA en las dinámicas del sector público. En el enfoque de territorio que se ha comentado y ante la necesidad de gestionar una amplia y compleja red de actores, la capacidad colaborativa de la administración pública, en especial para generar sinergias, pero también para establecer un direccionamiento claro y compartido, constituye un componente esencial de la transformación. Vincular estas capacidades de las organizaciones públicas a la estrategia de la IA es una asignatura pendiente para reforzar el papel de las administraciones públicas en su impulso.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, Camilo Garcia-Jimeno, and James Robinson (2015), "State Capacity and Economic Development: A Network Approach." *American Economic Review*, 105(8), pp. 2364–2409.
- Allam, Zaheer; Dhunny, Zaynah A. (2019), "On big data, artificial intelligence and smart cities", *Cities*, 89, pp. 80–91.
- APDCAT (2020): "Intel·ligència artificial: decisions automatitzades a Catalunya", Barcelona. Generalitat de Catalunya. <https://apdcat.gencat.cat/web/.content/04-actualitat/noticies/documents/INFORME-INTELLIGENCIA-ARTIFICIAL-FINAL-WEB-OK.pdf> (04-08-2020).
- Barrett, Katherine and Greene, Richard (2008), "Grading the states: The mandate to measure". *Governing*, 21(6), pp. 24-95.
- Castro, Daniel and New, Joshua (2016), *The promise of artificial intelligence*. Center for Data Innovation, October. <https://www.datainnovation.org/2016/10/the-promise-of-artificial-intelligence/>
- Comisión Europea (2018), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Plan coordinado sobre Inteligencia Artificial. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-795-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> (04-08-2020).

- Consejo de la Unión Europea. (2019). Inteligencia Artificial. Conclusiones relativas al Plan Coordinado sobre la Inteligencia Artificial. Recuperado de: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6177-2019-INIT/es/pdf> (04-08-2020).
- Creswell, John W. (2018), *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. Los Angeles, CA: SAGE.
- Criado, J. Ignacio and Gil-Garcia, J. Ramon (2019), "Creating public value through smart technologies and strategies. From digital services to artificial intelligence and beyond", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 32 (5), pp. 438-450.
- Crosby, Barbara C.; Hart, Paul and Torfing, Jacob (2017), "Public Value Creation through Collaborative Innovation", *Public Management Review* 19 (5), pp. 655-669.
- Davenport Thomas H. and Mahidhar Vikram (2018), "What's your cognitive strategy?", *MIT Sloan Management Review*, 59, pp.19-23.
- Desouza. Kevin C. (2018), *Delivering Artificial Intelligence in Government: Challenges and Opportunities*. IBM Center for the Business of Government. <http://www.businessofgovernment.org/report/delivering-artificial-intelligence-government-challenges-and-opportunities> (04-08-2020)
- Desouza, Kevin C.; Dawson, Gregory S. and Chenok, Daniel (2020), "Designing, developing, and deploying artificial intelligence systems: Lessons from and for the public sector", *Business Horizons*, 63 (2), pp. 205-213.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989), "Building theories from case study research", *Academy of Management Review*, 14 (4), pp. 532-550
- Evans, Peter B. (1992), "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment", en Haggard, Stephan; Kaufman, Robert R. (eds.): *The politics of economic adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press. pp. 139-191.
- Fukuyama, Francis (2013), "What is governance?", *Governance*, 26 (3), pp. 347-368.
- GC. Generalitat de Catalunya (2020a): "Catalonia.IA. L'Estratègia d'Intel·ligència Artificial de Catalunya", Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública. Generalitat de Catalunya. <http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/tic/catalonia-ai> (04-08-2020).
- GC. Generalitat de Catalunya (2020b): "El cambio comienza desde dentro. Avanzando hacia la Administración digital", Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública. Generalitat de Catalunya. http://politiquesdigitals.gencat.cat/web/.content/administracio-digital/avancant-en-AD/Presentacion-AD_CAST.pdf (04-08-2020).
- GC. Generalitat de Catalunya (2020c): "Manual de transformació digital de l'empleat públic", Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública. Generalitat de Catalunya. <http://politiquesdigitals.gencat.cat/web/.content/administracio-digital/manual-empleat/manualempleat.pdf> (04-08-2020).
- GC. Generalitat de Catalunya (2020d): "L'Estratègia d'Intel·ligència Artificial de Catalunya. Retorn del procés participatiu", Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública. Generalitat de Catalunya. https://participa.gencat.cat/uploads/decidim/attachment/file/1612/Informe_participa_estrategia_IA_Cataluña_VF.pdf (04-08-2020).
- GC. Generalitat de Catalunya (2019a): "L'estratègia d'Intel·ligència Artificial de Catalunya. Document de bases", Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública. Generalitat de Catalunya. <https://participa.gencat.cat/uploads/decidim/attachment/file/818/Document-Bases-Estrategia-IA-Cataluña.pdf> (04-08-2020)
- GC. Generalitat de Catalunya (2019b): "Guia d'acompanyament a la transformació digital de la Generalitat de Catalunya", Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública. Generalitat de Catalunya. http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/administracioidigital/guies/guia-transformacio/ (04-08-2020).
- GC. Generalitat de Catalunya (2019c): "La intel·ligència artificial a Catalunya: informe tecnològic", ACCIO y Secretaria de Polítiques Digitals. Generalitat de

Cataluña. <https://www.accio.gencat.cat/ca/serveis/banc-coneixement/cercador/BancConeixement/la-intelligencia-artificial-a-Cataluña> (04-08-2020)

- GC. Generalitat de Catalunya (2019d): "Informe de retorn de la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de Decret d'Administració Digital", Direcció General d'Administració Digital del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública. https://participa.gencat.cat/uploads/decidim/attachment/file/1576/informe_tramit_de_consulta_previa_signat.pdf (04-08-2020).
- Grosz, Barbara J.; Mackworth, Alan; Altman, Chair Russ; Horvitz, Eric; Mitchell, Tom; Mulligan, Deirdre and Shoham, Yoav (2016), "Artificial intelligence and life in 2030: One hundred years' study on artificial intelligence", edited by Stanford University. https://ai100.stanford.edu/sites/default/files/ai_100_report_0831fnl.pdf (04-08-2020).
- Guirguis, Katharina (2020), "From Big Data to Big Performance – Exploring the Potential of Big Data for Enhancing Public Organizations' Performance. A Systematic Literature Review", *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1), pp. 55–65.
- Hecker, Martin, Steinhäuser, Sebastian and Ruwolt, Patrick (2017), "Putting artificial intelligence to work", edited by BCG Henderson Institute. Munich, Germany: The Boston. <https://www.bcg.com/de/publications/2017/technologydigital-strategy-putting-artificial-intelligence-work.aspx> (04-08-2020).
- Howlett, Michael (2015), "Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government", *Policy and Society*, 34 (3-4), pp. 173-182.
- Howlett, Michael and Walker, Richard M. (2012), "Public Managers in the Policy Process: More Evidence on the Missing", *Policy Studies Journal*, 40(2), pp. 211-233.
- Howlett, Michael; Ramesh, M. (2016), "Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures: The achilles heel of governance", *Regulation & Governance*, 10(4), pp. 301-313.
- Jensen, Jason L.; Rodgers, Robert (2001), "Cumulating the intellectual gold of case study research", *Public Administrative Review*, 61 (2), pp. 235-246.
- Kaplan Andreas and Haenlein Michael (2019), "Siri, Siri, in my hand: who's the fairest in the land? On the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence", *Business Horizons*, 62, pp. 15–25
- Keding, Christoph (2020), "Understanding the interplay of artificial intelligence and strategic management: four decades of research in review", *Management Review Quarterly*. doi: <https://doi.org/10.1007/s11301-020-00181-x>.
- Kuipers, Ben S, Malcolm Higgs, Walter Kickert, Lars Tummars, Jolien Grandia, and Joris Van der Voet (2014), "The management of change in public organizations: A literature review", *Public Administration*, 92 (1), pp. 1-20.
- Kuziemski, Maciej and Misuraca, Gianluca (2020), "AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings", *Telecommunications Policy*, 44 (6), pp. 1-13.
- Lodge, Martin and Wegrich, Kai (2014), "Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments", en Lodge, M., Wegrich, K. (Eds.), *The Problem-solving Capacity of the Modern State*. Oxford University Press, Oxford, pp. 16 - 26.
- Luckin, Rose; Holmes, Wayne; Griffiths, Mark and Forcier, Laurie B. (2016), *Intelligence Unleashed: An argument for AI in Education*. Pearson Education, London.
- Mayne, Quinton; Jong, Jorrit De; and Fernandez-Monge, Fernando (2020): "State Capabilities for Problem-Oriented Governance", *Perspectives on Public Management and Governance*, 3 (1), pp. 33–44.
- Nikitas, Alexandros; Michalakopoulou, Kalliopi; Njaya, Eric Tchouamou; Karampatzakis, Dimitris (2020), "Artificial Intelligence, Transport and the Smart City: Definitions and Dimensions of a New Mobility Era", *Sustainability*, 12, pp. 1-19.
- Otto, Boris (2011a), "A morphology of the organization of data governance", en 19th European Conference on Information Systems (ECIS2011), Helsinki, Finland, 9 al 11 de junio. <https://pdfs.semanticscholar.org/38fe/a848651984af8788ea919ab4eab4090882bb.pdf> (04-08-2020)

- Otto, Boris (2011b), "Organizing Data Governance: Findings from the Telecommunications Industry and Consequences for Large Service Providers" *Communications of the Association for Information Systems*, 29 (3), pp. 45-66.
- Page, Stephen B.; Stone, Melissa M.; Bryson, John; and Crosby, Barbara (2015), "Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessmen", *Public Administration*, 93 (3), pp. 715-32.
- Ramesh, M.; Saguin, Kidjie; Howlett, Michael P.; Wu, Xun (2016), "Rethinking Governance Capacity as Organizational and Systemic Resources", Working paper de *Lee Kuan Yew School of Public Policy*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2802438 (04-08-2020)
- Ramió, Carles (2019), *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Catarata
- Ramió, Carles (2018): "El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público", GIGAPP Estudios Working Papers, Núm. 98, págs. 401-421. <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/115/135> (04-08-2020).
- Reis, Joao Carlos G.; Espírito Santo, Paula and Melão, Nuno (2019), "Impacts of Artificial Intelligence on Public Administration: A Systematic Literature Review", *2019 14th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*, Coimbra, Portugal, pp. 1-7. https://www.researchgate.net/publication/334470125_Impacts_of_Artificial_Intelligence_on_Public_Administration_A_Systematic_Literature_Review/link/5d3ce350a6fdcc370a660a36/download (04-08-2020).
- Salvador, Miquel y Ramió, Carles (2020), "Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la Administración pública como paso previo a la introducción de la Inteligencia Artificial", *Reforma y Democracia, revista del CLAD* (en prensa).
- Savoia, Antonio and Sen, Kunal (2015), "Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: A review of recent research", *Journal of Economic Surveys*, 29(3), pp. 441-58.
- Skocpol, Theda; Finegold, Kenneth (1982), "State capacity and economic intervention in the early New Deal", *Political Science Quarterly*, 97 (2), pp. 255-278.
- Susar, Deniz and Aquaro, Vincenzo (2019), "Artificial Intelligence: Opportunities and Challenges for the Public Sector" Proceedings of the 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, April 3-5, 2019, Melbourne, VIC, Australia, pp. 418-426. <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3326365.3326420> (04-08-2020).
- Thierer, Adam; Castillo, Andrea and Russell, Raymond (2017), "Artificial Intelligence and Public Policy." Mercatus Research, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, 2017. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3021135 (04-08-2020)
- United Nations (2018), *UN E-Government Survey 2018*. https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf (04-08-2020).
- UNDP (2010), *Measuring Capacity*. New York: United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/undp-paper-on-measuring-capacity.html> (04-08-2020).
- Valle-Cruz, David; Ruvalcaba Gómez, Edgar; Sandoval Almazan, Rodrigo and Criado, J. Ignacio. (2019), "A Review of Artificial Intelligence in Government and its Potential from a Public Policy Perspective". Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research. June 2019, pp. 91-99.
- Watson, Hugh. (2017), "Preparing for the cognitive generation of decision support", *MIS Quarterly Executive*, 16 (3), pp.153-169.
- Wirtz, Bernd.W.; Weyerer, Jan C. and Geyer, Carolin (2019), "Artificial Intelligence and the Public Sector- Applications and Challenges", *International Journal of Public Administration*, 42(7), pp. 596-615.

Wu, Xun; Ramesh, M. y Howlett, Michael. (2018), "Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components", en *Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Xun Wu, Michael Howlett y Michael Ramesh (eds), Polgrave, MacMillan, pp. 1-25.

Tabla

Tabla 1: relaciones entre componentes de la infraestructura organizativa de la IA y capacidades institucionales.

Componentes de la infraestructura organizativa de la IA	Capacidades institucionales: de políticas y organizativas
<p>Los datos y su gestión</p> <p>Infraestructura tecnológica</p> <p>Organización: estructura y procesos</p> <p>Competencias de los profesionales</p> <p>Relaciones con el entorno</p>	<p><i>Capacidad estratégica</i></p> <p>Capacidad de gestión organizativa</p> <p>Capacidad colaborativa</p> <p>Capacidad analítica</p>

Fuente: elaboración propia.

El futuro de la innovación en las administraciones públicas: entre la inteligencia artificial y la inteligencia emocional

Concepción Campos Acuña

I.- El contexto: nuevas realidades exigen nuevas formas de gestión

“Nuevas realidades exigen nuevas formas de gestión”, esta afirmación recogida en la Declaración del Milenio (2000) de la ONU, encierra el gran reto de las Administraciones públicas para el S XXI, reto que entrando en su segunda década exigen repensar el modelo de gestión en diferentes claves, pero conectado a dos vectores: tecnologías y personas. El impacto de las tecnologías ha planteado nuevos enfoques y paradigmas como el gobierno abierto o la gobernanza pública inteligente, generando transformaciones significativas en las organizaciones públicas, cambios que inciden tanto en su esfera interna como en el modelo de relaciones que se plantean con la sociedad.

En este contexto debe tomarse en consideración en qué modo afectan las tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, el Internet de las cosas o el blockchain en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, técnicas que apuntan a una alteración significativa de funciones, estructuras y perfiles profesionales en el sector público, así como los modelos de relación de estas organizaciones con su entorno, tanto con los agentes sociales y económicos, como con la sociedad y los individuos. Y es en ese contexto donde esa alteración se verá traducida en un nuevo modelo de empleo público que pueda responder a nuevas realidades, a una sociedad líquida (Bauman, 2002), que asuma, no en competencia, sino en complementariedad, las tareas y funciones que la nueva organización del trabajo, marcada por la inteligencia artificial y la robótica, redistribuye.

Ante la configuración de instituciones rígidas y burocráticas, reacias al cambio y a la innovación, existen serias dudas sobre las capacidades institucionales de las administraciones públicas para asumir el potencial que implica estos nuevos recursos y superar los riesgos que suponen, porque, a priori, no parece que nos encontremos ante un sistema organizativo de carácter innovador, pues si bien los avances tecnológicos van a gran velocidad los sistemas de gobernanza, las instituciones, las organizaciones públicas progresan de forma mucho más lenta (Ramíó, 2050).

Sin embargo, la aparición de las nuevas tecnologías en el S XX y la fuerza de su irrupción en el conjunto de la sociedad en el S XXI ha servido como revulsivo a una administración weberiana, prototípicamente reactiva, que ve como la sociedad demanda la asunción de nuevos roles, para lo que resulta necesario asumir un proceso de transformación que debe ser objeto de liderazgo, liderazgo que no puede asumirse sobre la base tecnológica, sino desde la organización y la gestión de personas, que podrán convertir las opciones que el mundo tecnológico permite en innovaciones concretas y mejoras en la calidad de los servicios públicos.

Es imposible negar la evidencia de los avances que experimentaremos, se están experimentado ya, en los próximos años como consecuencia del desarrollo de los algoritmos, el progresivo incremento de los datos abiertos y masivos y de la capacidad de procesado de los equipos informáticos que conducirán a generar más y mejor tecnología (Capdeferro, 2020), situándonos en la fase inicial de la conocida como cuarta revolución industrial (Schwab, 2017). Esta gran transformación no puede suceder al margen de los poderes públicos, y por ello resulta necesario garantizar que el uso de las tecnologías y aplicaciones de IoT pueda favorecer el crecimiento económico, contribuir a mejorar el bienestar de las personas, resolviendo algunos de los problemas sociales actuales (Barrio, 2018).

Y para ello resulta crucial, como ha puesto de relieve Mazzucato (2019), el papel del sector público en la innovación, y el carácter emprendedor en muchos de los logros experimentados en las últimas décadas, que, sin embargo, han sido capitalizados por el sector privado, permaneciendo la percepción de la mínima intervención pública y aumentando la visión de “carga” del sector público, sin reconocer el impulso a la innovación que se produce desde el mismo. Pero como afirma la autora ese falso relato daña la innovación e incrementa la desigualdad, por lo que resulta preciso recuperar el relato que reconoce el importante papel de la innovación pública como actor clave del proceso, motor de inversiones públicas transformadoras y agente clave en la transformación del modelo actual.

Este escenario de futuro se ha visto intensificado por un factor exógeno e imprevisible, lo sucedido tras la declaración de la pandemia por la OMS en marzo de 2020 por la Covid-19, situándonos definitivamente, ante tiempos VUCA, expresión que describe, por sus siglas en inglés, un entorno caracterizado por la Volatilidad (*Volatility*), la Incertidumbre (*Uncertainty*), la Complejidad (*Complexity*) y la Ambigüedad (*Ambiguity*), conforme a lo siguiente

V= Volatilidad	Asociada a la naturaleza y a la dinámica de los cambios, así como a la velocidad con la que éstos se producen
U= Incertidumbre:	Relacionada con la falta de previsibilidad, el incremento de situaciones imprevistas y el no saber con seguridad cómo se van a desarrollar los factores que influyen en la actividad
C= Complejidad	De los problemas, confusión de las soluciones y desconcierto que caracteriza el entorno en el que operan las organizaciones
A= Ambigüedad	Asociada a la falta de claridad que da pie a interpretaciones diversas. Iguales condiciones provocan diferentes consecuencias.

Tiempos VUCA que también se ven reflejados en el futuro del empleo público. El Informe *The future of Jobs* (WEF, 2017) presentado en Davos por el Foro Económico Mundial analizaba específicamente el impacto de la digitalización en el empleo público ofreciendo una conclusión en cifras¹: la desaparición de 7,1 millones de empleos y la creación de 2,1 millones de nuevos puestos de trabajo en 2020, la mayoría relacionados con las nuevas capacidades y habilidades digitales (ingenieros, informáticos y matemáticos, principalmente) debido a la automatización de tareas y a la desaparición de intermediarios. Pero además de la cuantificación en términos de empleo, también analiza la situación desde una óptica cualitativa, concluyendo que el 35% de las competencias profesionales más demandadas cambien de un modo significativo para 2020, afirmando que en el 2020, la organización del trabajo se habrá visto afectada de un modo relevante por la robótica, el transporte autónomo, inteligencia artificial, aprendizaje vía máquinas, materiales avanzados, biotecnología y genómica.

Llegados ya a este hito temporal, 2020, será necesario analizar el impacto real que ha tenido la digitalización y en qué medida las previsiones han excedido la situación actual.

¹ Para su elaboración el informe analiza la información ofrecida por resultado de una encuesta realizada a directores de departamentos de Recursos Humanos y Estrategia, agrupando a más de 13 millones de empleados en 9 sectores diferentes (infraestructura, consumo, energía, finanzas, sanidad, comunicación, transporte y servicios profesionales).

Pero en el presente 2020 o en otra fecha futura, éste es el camino que se ha empezado a recorrer y los factores que impactan en este horizonte no son pocos, pero a efectos de determinar su mayor incidencia podemos señalar la globalización, el envejecimiento de la población, con el consiguiente reto demográfico, la revolución tecnológica con todas sus derivadas y los profundos cambios en los modelos productivos, en un entorno de crisis económica y post crisis (Masachs et al, 2018), a los que debe sumarse la actual crisis, inicialmente sanitaria, generada por la Covid-19, pero que devendrá en crisis social y económica.

Ante estas realidades resulta preciso analizar cómo se articulan estos nuevos escenarios para concretar la visión de un sector público innovador y para ello, en el presente análisis, intentaremos resolver el frecuente equívoco de vincular la innovación exclusivamente a la tecnología y a sus avances, pues si bien existe una clara conexión entre ambas, la innovación tiene una clara derivada hacia las personas que son el verdadero motor e impulso de la innovación, máxime en entornos tan resistentes como el público, presentándose la tecnología como una herramienta para determinados tipos de innovación, de tal modo que la exposición nos llevará a concluir cómo ambos tipos de inteligencia, la artificial y la emocional, tecnologías y personas, se presentan como *drivers* para la construcción de ecosistemas de innovación, para la configuración de un nuevo modelo de administración pública, adaptado a los desafíos del S XXI.

II.- Innovación en la gestión pública: construyendo ecosistemas inteligentes

La innovación constituye, en muchos casos, un concepto mágico (Polit y Hupe, 2011) que no encaja en visiones rígidas y ancladas, en ocasiones, en el pasado como sucede con las Administraciones Públicas, sin embargo, esa visión constituye una falacia, pues como veremos a continuación, la innovación pública es una realidad si bien es preciso encontrar, explorar y consolidar los anclajes que pueden fomentar su integración en el ADN de la gestión pública, más allá de experiencias aisladas.

Para ello, abordaremos la creación de culturas innovadoras en el marco de las organizaciones públicas a través de los diferentes elementos presentes y la potencialidad de las nuevas tecnologías y las personas, el talento humano, como herramientas de la innovación, sin dejar de observar uno de los mayores obstáculos a la generalización de la cultura de innovación en la gestión pública, como es la aversión al riesgo.

1.- Administraciones públicas innovadoras: más allá de las islas de innovación

Es frecuente la afirmación de que la innovación no forma parte de la esencia de la administración pública, pues la tradicional burocracia no parece casar bien con la creatividad, agilidad, y fluidez que caracteriza a la innovación. Que innovar es un verbo que apenas conjuga dentro de la administración porque el sector público está más preparado para seguir pautas establecidas propias escenarios estables que para manejar entornos de cambio disrupción tecnológica que obligan a gestionar innovación y que requieren que se haga de forma transparente y abierta (AAVV, 2020). Porque innovar significa asumir el riesgo de un proyecto que puede o no salir, de tener una idea, la visión para apostar por ella y la determinación para su ejecución, y todo ello sin garantía de éxito en los resultados (Wasensberg, 2017) y el sector público se ha manifestado tradicionalmente como un sector con una clara aversión al riesgo por su propia naturaleza y misión.

En cuanto a qué debemos entender por innovación, podemos recurrir al Manual de Oslo, "Guía para la realización de mediciones y estudios de actividades científicas y tecnológicas", a propuesta de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) elaborada junto con EUROSTAT, inicialmente en 1997, con posteriores ediciones, y que en su cuarta edición (2018), ofrece la siguiente definición. "*An innovation is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit's previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process)*". Las características principales de la innovación serían, por un lado, la novedad y, por otro lado, la generación de conocimiento con su implementación o puesta en práctica o su vinculación a un impacto.

Pero la administración pública no sólo puede innovar sino que debe innovar, un deber que se manifiesta a través de dos anclajes. Por una parte, la propia responsabilidad de las administraciones públicas, de contribuir a la mejora de la sociedad, a fomentar la calidad de los servicios públicos a través de la innovación, pero también el desarrollo social y económico mediante el impulso de la innovación, también a través de la colaboración público-privada (Campos, 2018). Y un segundo anclaje que viene de un mandato legal, del propio ordenamiento jurídico, que ante el factor de la digitalización, cada vez más, introduce mecanismos de innovación en las normas y fomenta la apertura del sector público a escenarios más flexibles y adaptativos en la gestión (Campos, 2019, a).

Pero uno de los problemas para la introducción de la innovación en el sector público viene dado por la falta de incentivos de negocio que sí se aprecian en el sector privado, desajuste entre los incentivos y el apoyo organizativo para la innovación que actúa como un factor limitativo a la innovación o, en el mejor de los casos reduce dicha innovación a mejoras menores e incrementales.

Es decir, el contexto cobra gran importancia, contexto que incluye el nivel organizacional en el que se busca la innovación (en todo el sector público, en ministerios o departamentos específicos, o solo dentro de unidades de trabajo específicas), la naturaleza del desafío y cómo se aborda (implementación de cambios impuestos externamente, cambios perturbadores o incrementales y cultura de innovación de las organizaciones) y la función o propósito de la organización, pues una cultura organizacional aversa al riesgo puede obstaculizar la innovación mediante la prevención de la experimentación (Osborne y Brown, 2011).

2.- La cultura de la innovación en el sector público

Un elemento fundamental para la interiorización de la innovación en la gestión pública es la existencia de una "cultura de innovación", que se puede definir como "una cultura en la que los valores, las costumbres y los supuestos compartidos de un grupo de personas son propicios para nuevas ideas y cambios organizativos" (Bason, 2010). Los factores que contribuyen a la creación de una cultura de innovación incluyen el nivel de apoyo dentro de la organización para las actividades innovadoras y las capacidades de innovación, como las habilidades, las estrategias y herramientas disponibles para que los responsables públicos puedan innovar y las diferentes formas de inversión en innovación.

Para ello, el proceso de innovación debe articularse desde la iniciativa de su construcción, iniciativa que corresponde a los responsables públicos, tanto políticos electos como máximos niveles directivos, altos cargos, y el personal de naturaleza administrativa al servicio público, entre los que con frecuencia se producen tensiones. Porque gobierno y administración están sujetos a diversas presiones y motivaciones y, en consecuencia, generan diferentes tipos de innovaciones, de tal modo que es probable que las innovaciones impulsadas por los niveles de gobierno sean relativamente grandes y determinen las tareas del servicio público, en tanto que las innovaciones desarrolladas e introducidas por los empleados públicos tienen más probabilidades de centrarse en cómo se cumplen las tareas (Arundel et al, 2018).

Si bien puede afirmarse que la innovación pública forma parte del paisaje actual, todavía se trata de "islas de innovación", porque una de las debilidades es la falta de ecosistemas de innovación abiertos, que permitan la difusión de la misma, Eggers y Singh (2009) destacan en particular tres desafíos para la difusión de innovaciones:

- la falta de estructuras sistemáticas para buscar e implementar nuevos planteamientos,
- la resistencia interna a nuevas ideas y
- la falta de incentivos para difundir buenas ideas e innovaciones a otros.

Del mismo modo, hay que apuntar otro interés político, que se deriva de la larga historia del modelo de gobernanza tradicional y su influencia actual, es el papel de la innovación «de arriba hacia abajo», impulsada por políticos y altos directivos, y la innovación «de abajo hacia arriba» que fomenta la participación del personal de primera línea y los niveles de dirección intermedios en actividades de innovación y generación de ideas para la innovación.

3.- Herramientas de innovación pública: el tándem tecnologías y personas

La Declaración de Tallin sobre Administración Electrónica (2017) contempla específicamente la cualidad de la administración electrónica como vector para la innovación y la Inteligencia Artificial (IA) y exige el planteamiento de un enfoque claro para aprovechar las oportunidades de innovación que se ofrecen desde la utilización de la IA en el sector público. Igualmente, el Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea (COREPER) en las Conclusiones relativas al Plan Coordinado sobre la Inteligencia Artificial (2019) reafirma la importancia de centrarse en el desarrollo innovador y la asimilación de tendencias clave orientadas al futuro, como es precisamente, la IA.

El enfoque europeo sobre la IA aspira a promover la capacidad de innovación de Europa en el sector de la IA, e incentiva el desarrollo y la adopción de una IA ética y fiable en toda la economía de la UE, que debe estar al servicio de las personas y ser una fuerza positiva para la sociedad. Porque, tal y como se está observando ya en la actualidad, la IA tiene el potencial de cambiar diferentes aspectos del gobierno, incluidos los procesos, la interacción con los ciudadanos, la prestación de servicios, la toma de decisiones y el diseño y la evaluación de políticas públicas (Sun and Medaglia, 2019).

Ante el planteamiento de cómo promover, impulsar e introducir esa innovación en la administración pública, es decir, cuáles pueden ser los motores o los *drivers* de la innovación, es preciso partir de la premisa de que bajo el modelo de gobierno weberiano tradicional, son los políticos elegidos los que toman la decisión de innovar y el método principal de innovación es, en muchos casos, la adopción de tecnología (Arundel et al, 2018), pero este planteamiento no es suficiente, sino que es preciso tomar en consideración un vector fundamental, el talento humano, no sólo en su dimensión de empleados públicos, sino en todas las dimensiones, incluidos responsables políticos y los máximos niveles directivos.

No obstante, no puede obviarse que la revolución de la IA no tiene que ver sólo con que los ordenadores sean cada vez más rápidos y listos sino que también se impulsa por descubrimientos en ciencias de la vida y las ciencias sociales técnicas como el de *Deep Learning* y el *Machine Learning* pueden tener mucho que ver en ello, por lo que tendremos que examinar cómo la IA puede ser también mejor en tareas que requieren intuiciones acerca de otras personas no solo en tareas automatizables (Harari, 2017). Y ello es así porque tal y como ha descubierto Kahneman (2012) los procesos de toma de decisión en las personas tienen mucho más que ver con algoritmos bioquímicos del cerebro humano, que se basan en el ensayo y el error que aquéllo que conocíamos como intuición, que se trata en realidad de redes neuronales en el cálculo de probabilidades y el reconocimiento de patrones y en eso las máquinas pueden ser mucho mejores que las personas.

De hecho, las propias máquinas de IA tienen dos capacidades no humanas que son muy importantes: la conectividad y la capacidad de actualización que presentan ventajas notables frente al ser humano. Pensemos en un nuevo descubrimiento médico en el que tengan que actualizarse todos y cada uno de los médicos del mundo, que pueden hacerlo o no, pero a su vez que se lo carguemos a la red que los distribuya automáticamente a todos los ordenadores conectados del mundo o en materia jurídica los cambios normativos hay que asegurarse de que cada uno es lo conozca el algoritmo de la máquina de la inteligencia artificial hará que automáticamente todo ellos lo hagan (Harari, op cit).

Todo ello sin olvidar que las posibilidades de la IA van mucho más allá de la tecnología, avanzando hacia las personas, con iniciativas como BRAIN (*Brain Research through Advancing Innovative Neurotechnologies*: investigación cerebral a través de neurotecnologías avanzadas), una iniciativa con la que se pretende desarrollar herramientas que servirán para registrar la actividad cerebral o para interferir con ella y que también está siendo objeto de investigación en proyectos en China, Japón, Corea, Australia, Canadá, Israel y la Unión Europea, en una iniciativa BRAIN internacional. Pero, sin negar los indiscutibles beneficios en los avances de este tipo de dispositivos, no pueden ocultarse los riesgos para la privacidad mental, pues permitiría acceder no sólo a los pensamientos conscientes, sino también a los inconscientes², así como las promesas y las incertidumbres de la búsqueda tecnológica del mejoramiento humano, del conocido como transhumanismo (Diéguez, 2019).

No puede negarse que la cuarta revolución industrial, la tecnológica, ha penetrado en la totalidad de las esferas, tanto públicas como privadas, y este escenario ha generado una oleada de desconfianza en torno al futuro de muchos empleos, también en la administración pública, ante la sustitución que, en muchos casos, tendrá lugar con incorporación de estas técnicas. Pero, al igual que en las revoluciones precedentes, el factor clave será la adaptabilidad, encontrar aquellas ventanas de oportunidad que permitan optimizar el valor que las personas pueden aportar. Y es precisamente en el marco de dicho razonamiento donde podemos afirmar que lo que se encuentra en falta es la imaginación, la creatividad, pues la IA se limita a la realización de tareas que puede hacer mejor que los seres humanos, en su mayoría en la utilización masiva e inteligente de los datos, pero siempre sobre la previa definición de los algoritmos, de ahí que la IA se presenta como un *driver* fundamental para la innovación, siendo necesario concretar las oportunidades que ofrece en su configuración para idear aplicaciones concretas para la mejora de la gestión pública, añadir valor a los servicios públicos, abriendo escenarios inéditos hasta ahora, pero de la mano de los servidores públicos, factor fundamental en la transformación del sector público.

Por tanto, podemos hablar de una doble interacción de la IA con las personas, con el talento humano, en el ámbito de la innovación pública (Ramió, 2018):

- Como herramienta para los desarrollos ideados por la creatividad de los equipos humanos, que pasan de este modo de ser una mera idea a una realidad, concreciones que en un escenario desprovisto de la tecnología necesaria no podrían llegar a materializarse, pero que requieren de la interacción ser humano/máquina para ser posibles.
- Liberador de tareas mecánicas, engorrosas, de la burocracia mala, siguiendo el símil de Ramió (2018) cuando compara la burocracia con el colesterol y la existencia de una dimensión buena y una mala. Tiempo que se podrá utilizar, entre otros ámbitos, en avanzar en las tareas de gobierno abierto, innovando en la gestión a través de la participación y la colaboración de la sociedad, permitiendo avanzar hacia la innovación social y en la mejora de la calidad de los servicios públicos.

4.- La aversión al riesgo como barrera a la innovación pública

Ante esta situación, los responsables de formular políticas están obligados a desarrollar estrategias para hacer frente a los cambios que se producirán en el empleo como consecuencia de la IA y la robótica en el empleo a fin de garantizar la inclusión, ya que el ritmo con el que desaparecerán algunos empleos y otros se acelerará, mientras que cambiarán los modelos de negocios y la forma en que se realizan las tareas o los trabajos, escenario que puede hacer que sea necesario modificar el mercado laboral actual y los acuerdos de protección social para apoyar las transiciones en el mercado laboral en general, y que no puede obviarse en el sector público (Comisión Europea, 2020).

² El País, 16.08.2020

Innovación que, en el sector público debe promoverse desde la creación de esa cultura, de ecosistemas en los que pueda fluir la innovación superando los obstáculos tradicionales, ya que las características del modelo tradicional de administración pública favorecen la aparición de una cultura aversa al riesgo por el daño político a los representantes electos, tanto por el escrutinio de los medios de comunicación de las políticas fallidas (Albury, 2005), como por los riesgos reputacionales de los responsables directivos, llegando a afirmarse que los individuos adversos al riesgo son más propensos que los individuos 'tolerantes al riesgo' a buscar empleo en el sector público (Buurman et al, 2012).

En un estudio a gran escala realizado en Australia sobre 4.369 empleados gubernamentales, la "falta de voluntad de los gerentes para asumir riesgos" redujo considerablemente la probabilidad de innovar, sin que tuvieran dificultades para superar otro tipo de barreras, como la incertidumbre política o las restricciones presupuestarias (Torugsa y Arundel, 2015). Por eso se presenta como de gran relevancia la importancia del rediseño de las estructuras organizativas y del modelo de empleo público, tanto en la asignación de tareas, como en la definición de puestos y los sistemas de selección y provisión, si bien es una tarea que todavía no está abordando con el suficiente rigor y planificación, como apunta Gorriti (2019).

Por ello, aunque puede afirmarse que parece comúnmente aceptada la vinculación de la innovación a la tecnología por su carácter disruptivo y la cambiante evolución, tal y como comprobaremos, no sólo no es así pues las personas constituyen uno de los ejes fundamentales del proceso innovador, sino que, en el nuevo modelo de gestión pública, serán las nuevas competencias profesionales de los empleados públicos, las *soft skills*, las que harán posible el desarrollo de ecosistemas de innovación, las que permitirán superar la aversión al riesgo y las resistencias al cambio para construir ecosistemas de innovación pública.

III.- Inteligencia artificial como *driver* de la innovación pública

En el contexto actual, las tecnologías de la información y la comunicación constituyen un factor clave en la promoción de la innovación pública, y, en particular, la Inteligencia Artificial, si bien esta tecnología presenta notables dificultades en su implementación en la gestión pública ante la inexistencia de un marco legal y la escasa probabilidad de acotar una regulación frente a una tecnología que avanza a un ritmo difícilmente compatible con la regulación concreta de la misma, si bien desde la Unión Europea se están realizando considerables esfuerzos por fijar las bases de la misma. A continuación analizaremos ese marco conceptual básico, todavía en proceso de definitiva construcción, de la mano de los principales instrumentos europeos, a la vez que la proyección de la IA en la innovación, ámbito en el que, por su carácter disruptivo y en un entorno de manejo masivo de información, ofrece interesantes posibilidades para la mejora de la calidad de los servicios públicos.

1.- Aproximación al marco conceptual de la Inteligencia Artificial

Ante la inexistencia de un marco legal sobre la IA en la mayoría de países, en Europa se ha manifestado la preocupación por dotar a los Estados miembros de un marco mínimo que permita optimizar el desarrollo e implantación de la IA y minimizar los riesgos que su utilización presenta en un mercado ampliamente desregulado. En este sentido, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Inteligencia artificial para Europa*, Bruselas, 25.4.2018 COM (2018) 237 final, ha intentado establecer una definición del término inteligencia artificial con el siguiente contenido:

"los sistemas que manifiestan un comportamiento inteligente, pues son capaces de analizar su entorno y pasar a la acción –con cierto grado de autonomía– con el fin de alcanzar objetivos específicos. Los sistemas basados en la IA pueden consistir simplemente en un programa informático (p. ej. asistentes de voz, programas de análisis de imágenes, motores de búsqueda, sistemas de reconocimiento facial y de voz), pero la IA también puede estar incorporada en dispositivos de hardware (p. ej. robots avanzados, automóviles autónomos, drones o aplicaciones del internet de las cosas)".

Definición que puede completarse con la aportada del grupo de expertos de alto nivel, según los cuales, “Los sistemas de inteligencia artificial (IA) son programas informáticos (y posiblemente también equipos informáticos) diseñados por seres humanos que, dado un objetivo complejo, actúan en la dimensión física o digital mediante la percepción de su entorno mediante la adquisición de datos, la interpretación de los datos estructurados o no estructurados, el razonamiento sobre el conocimiento o el tratamiento de la información, fruto de estos datos y la decisión de las mejores acciones que se llevarán a cabo para alcanzar el objetivo fijado”.

A estas aportaciones debe sumarse la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Plan coordinado sobre la inteligencia artificial”, COM/2018/795 final, que reconoce cómo el crecimiento de la capacidad informática, la disponibilidad de datos, y los avances en los algoritmos, han convertido la IA en una de las tecnologías más estratégicas del S XXI. Para abordar estos desafíos y aprovechar las oportunidades que ofrece la IA, la Comisión publicó una Estrategia europea 3 en abril de 2018, en la que se proponía un enfoque que coloca a las personas en el centro del desarrollo de la IA (IA centrada en el ser humano) y alienta el uso de esta poderosa tecnología para ayudar a resolver los mayores desafíos del mundo.

En este sentido debe considerarse la existencia de distintas etapas que describen al completo la colaboración y despliegue del factor humano en un sistema de Inteligencia Artificial (algorithmic chains), pudiendo establecer fases fundamentales (Marco ético para la IA, Colombia, 2020):

1. Diseño: esta fase incluye tanto el diseño de tecnologías basadas en el IA (cómo se recogen los datos, los destinatarios, etc), así como el diseño de sistemas que gobiernan la IA y las implicaciones que se deben considerar antes de pasar a la siguiente fase.
2. Desarrollo: es la fase de producción de un sistema autónomo que sigue al proceso de diseño. Se trata de la incorporación de herramientas y métodos a las tecnologías basadas en la AI, marcos para su desarrollo y qué herramientas se desarrollan para quién.
3. Implementación: esta etapa incluye la distribución, el uso, la ubicuidad y la ejecución de tecnologías basadas en IA dentro de la sociedad en múltiples niveles, incluidos los ecosistemas locales, nacionales y globales.
4. Evaluación e Impacto: Esta fase incluye la medida y el entendimiento del impacto de las tecnologías de IA, incluyendo formas para evaluar los efectos de sistemas autónomos entre diferentes agentes de la sociedad.

Y como puede observarse, en todas ellas resulta fundamental la acción de las personas que se encargan de ellas, pero en particular, en la génesis de la misma, en su diseño.

2.- La proyección de la Inteligencia Artificial en la innovación pública

Las herramientas de IA son cruciales para la futura labor de las administraciones públicas, de ahí que la Comisión estimule la participación de los Estados miembros en el aprendizaje entre pares y la discusión de áreas para la adquisición conjunta de soluciones de IA, incluida la ciberseguridad, así como desafíos específicos para el sector público.

Cuando se implementa la IA, por ejemplo, para seguridad y aplicación de la ley, surgen desafíos legales y éticos particulares, considerando que las administraciones públicas están obligadas a actuar según lo prescrito por la ley, que necesitan motivar sus decisiones y que sus actos están sujetos a revisión judicial por los tribunales administrativos (Comisión Europea, 2020).

En el momento actual, el desarrollo e implantación de la IA se está produciendo a diferentes velocidades, existiendo a nivel mundial distintos niveles, en los que Europa permanece rezagada frente a los avances EEUU y China³ y que intenta superarse con la construcción de una “IA made in Europa”, como una oportunidad inmejorable para asumir los grandes retos del futuro, plasmados en un “White Paper” sobre Inteligencia Artificial para avanzar en un ecosistema europeo de IA, evitando la fragmentación del enfoque europeo en un tema clave para el futuro de la Unión.

El “Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza” (Comisión Europea, 2020) pretende que Europa pueda aunar su potencial tecnológico e industrial con una infraestructura digital de gran calidad y un marco regulador basado en sus valores fundamentales para convertirse en líder mundial de la innovación en la economía de los datos y sus aplicaciones, tal como se establece en la Estrategia Europea de Datos . Para ello, se reconoce la necesidad de contar con una estructura de gobernanza europea sobre IA en forma de un marco para la cooperación de las autoridades nacionales competentes, a fin de evitar la fragmentación de responsabilidades, incrementar las capacidades de los Estados miembros y garantizar que Europa se provea a sí misma de la capacidad necesaria para probar y certificar los productos y servicios provistos de IA.

La conexión entre la IA y la innovación también se ha puesto de manifiesto por la OCDE, que en su “Recommendation of the Council on Artificial Intelligence (OECD/Legal/0449), adoptada el 21 de mayo de 2019, señala el potencial de la IA para contribuir a una actividad económica global y sostenible, de aumentar la innovación y la productividad. Todo ello, sin perder de vista si ante las capacidades que presentan las tecnologías emergentes hay que plantearse si el camino que ha tomado la innovación, su diseño y su uso, pueden llevarse a cabo de un modo menos intrusivo para las personas (AEPDCat, 2019).

Otra dimensión clara en el desarrollo de estas tecnologías es la robótica, que se aprecia ya en la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_ES.html. El documento recoge la creación de un estatuto jurídico específico para los robots autónomos, para que los más sofisticados tengan la condición de personas electrónicas, con derechos y obligaciones específicas, entre ellas la de hacer reparar los daños que puedan causar, y la aplicación de la personalidad electrónica para casos en los que los robots toman decisiones inteligentes autónomas o de otra manera interactúan con terceros independientemente. En dicha línea de actuación la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo ha aprobado un informe cuyo objetivo es regular la inteligencia artificial, crear un registro de robots e impulsar una agencia dedicada a este asunto. La propuesta pide a la Comisión Europea la creación de un estatuto jurídico específico para la IA y para los robots de automatización de tareas, la creación de un fondo general para todos los autónomos inteligentes o bien crear un fondo individual para cada categoría de robot.

IV.- La innovación más allá de la tecnología: el papel de los empleados públicos

Frente a las hipótesis que centran la innovación en aspectos de carácter tecnológico resulta preciso plantear el papel de los empleados públicos para garantizar la innovación en las administraciones públicas, en un entorno de futuro en el que sus puestos se pueden ver amenazados por los avances de la IA y la robotización, cuyos principales impactos serán expuestos a continuación.

³ La inversión en investigación e innovación de Europa sigue representando una proporción menor que la de las inversiones públicas y privadas en otras regiones del mundo. En 2016, se invirtieron unos 3 200 millones EUR en inteligencia artificial en Europa, frente a los cerca de 12 100 millones EUR en América del Norte y 6 500 millones EUR en Asia, «10 imperatives for Europe in the age of AI and automation», Manyika, 2017.

Para asumir este nuevo entorno digital y tecnológico la capacitación de los empleados públicos y la dotación de las competencias profesionales adaptadas a la sociedad del S XXI la clave pasa por configurar un modelo basado en dos tipos de competencias. Por una parte, las competencias digitales, que permiten conocer las potencialidades de la tecnología y su aplicación en la gestión pública, debilitando, también, esa aversión al riesgo que impide en muchos casos su pleno despliegue. Y, por otro, las competencias blandas, las *soft skills*, que facilitarán que el valor añadido de talento humano pueda desarrollarse en aquellos ámbitos donde las máquinas no llegan, en la creatividad, asertividad, resiliencia, en capacidades que convergen en la inteligencia emocional que fomentará la necesaria adaptabilidad de los empleados públicos y responsables directivos y políticos.

1.- El futuro del empleo público ante los desafíos tecnológicos: impactos de la IA y la robotización

La gestión de los recursos humanos en el ámbito público presenta importantes retos ante los grandes cambios que se están produciendo y que se proyectan en el futuro en la nueva organización del trabajo y que vendrá de la mano de la robótica y de la inteligencia artificial (Ramíó, 2019). La transformación digital de los procedimientos permeabilizará todos los ámbitos de la gestión pública, por lo que será necesario contar con efectivos personales formados, actualizados y dimensionados a dicha realidad que puedan desempeñarse como *drivers* de innovación.

Por ello, en el fondo de la transformación digital y de la digitalización del sector público subyace una cuestión que es necesario plantearse, y es cómo afecta al empleo público. Óptica desde la que podemos identificar dos ámbitos: por una parte, la desaparición de aquellos puestos cuyas funciones pueden ser objeto de automatización, bien sea totalmente o en su mayor parte, y por otra, el *reskilling* en la configuración del talento público, en las competencias que deben caracterizar a los empleados públicos en el S XXI, tanto las de carácter digital, básicas para un entorno electrónico, como las conocidas como *soft skills*, o competencias blandas, en alusión a aquéllas que permitirán aportar el valor que generan las personas públicas.

La idea fuerza que debe presidir la interacción entre la IA y los empleados públicos es muy clara: *“las personas deberán hacer cosas que las máquinas no puedan hacer”* y la creatividad, la empatía y otras cualidades sólo se predicen, al menos de momento, de los seres humanos, siendo precisa una revisión del modelo de unas administraciones públicas monopolizadas por la dimensión jurídica, para advertir los impactos de esta transformación digital y robótica pueden ser sencillamente extraordinarios (Jiménez, 2017). La dicotomía máquina/empleado público es un debate abierto sobre el que existe ya algún pronunciamiento judicial, en Italia el fallo del Tribunal Administrativo Regional de Lacio núm. 10694, habla del procedimiento administrativo y la insustituibilidad del funcionario “humano”, excluyendo la posibilidad de una actividad administrativa totalmente automatizada, considerando ilegítimo deferir a un algoritmo impersonal el desarrollo de todo el procedimiento (Carlioni, 2020).

Quizás la cifra del 47% en destrucción de empleo como consecuencia de la automatización (Osborne et al, 2017) pueda ser un poco excesiva, pero no cabe duda que este proceso sí tendrá impacto en el empleo en general, y también en el empleo público, en particular. Según Hidalgo (2018) la probabilidad de automatización en las Administraciones Públicas alcanzaría un 44,8%. Es evidente que algunos puestos son susceptibles de automatizarse y probablemente se automatizarán, pero en la mayoría de los casos, serán algunas de las tareas que desempeñan las que serán objeto de automatización, siendo preciso proceder al rediseño de los puestos, a través de una adecuada gestión de vacantes.

Porque algunos puestos se sustituirán como consecuencia de la automatización, de la Inteligencia Artificial, o de los procesos de gestión masiva de datos, como queramos denominarlos, pero la mayoría se complementarán.

En esa disyuntiva, sustitución o complementariedad, las tareas que no podrán ser automatizadas son aquellas vinculadas a las *soft skills*, el gran aporte de los empleados públicos, de hecho, como hemos visto, la caracterización de las tareas como rutinarias o vinculadas a la inteligencia, fuerza física o habilidades sociales y su peso relativo, serán las que determinarán la probabilidad de automatización de las tareas.

Es decir, no debe observarse la disyuntiva robótica/empleo público como una alternativa, sino como una complementariedad que permitirá la creación de valor por parte de los empleados públicos, comprendiendo que la traslación de las técnicas de la IA y las aplicaciones robóticas mediante RPA (*Robot process automation*) deben observarse como un importante apoyo a la gestión pública ya que contribuyen a la eficacia y a la eficiencia (Ramió, 2017):

a) Eficacia gracias a su precisión: en dicho sentido, los robots no se equivocan nunca en las actividades que pueden ejecutar (si hay errores éstos serán consecuencia de su diseño y programación, es decir, de la intervención del factor humano), que son básicamente las actividades transaccionales vinculadas a la gestión de la información.

b) Eficiencia gracias a su bajo coste: las aplicaciones robóticas son escalables, es sencillo incrementar o disminuir su volumen de operación y a diferencia de un humano, los robots no tienen horarios, pueden trabajar durante la noche y los días festivos. De ahí que ya existan iniciativas como la de la Comisión Europea que propongan que las empresas que hayan utilizado robots para procesos industriales para garantizarse menores costes en recursos humanos, deberán declarar los ahorros en contribuciones a la seguridad social a efectos de compensar los cambios laborales que supusieron estos robots.

Porque, no nos encontramos ante hipótesis de futuro, sino ante realidades presentes, como, por ejemplo, el caso de la Policía de Dubai, que ha construido comisarías de policía inteligentes gestionadas en su totalidad por robots impulsados por IA. La estación de policía inteligente, que funciona las 24 horas del día, los 7 días de la semana, brinda servicios como informes de delitos, solicitudes de objetos perdidos y asistencia a las víctimas y recibe quejas de trabajo e ingresos y solicitudes de seguridad en el hogar (Criado et al, 2020).

2.- Competencias digitales de los empleados públicos ante la disrupción tecnológica

Tal y como ha puesto de manifiesto la propia Comisión Europea (2020), desarrollar las habilidades necesarias para trabajar en el ámbito de la inteligencia artificial y mejorar las cualificaciones profesionales de los trabajadores para adaptarlas a la transformación que implica esta tecnología debe ser una prioridad del Plan coordinado sobre la IA que debe desarrollarse con los Estados miembros que puede implicar transformar la lista de evaluación de las directrices éticas en un «currículo» indicativo para los desarrolladores de IA que se pondrá a disposición de las instituciones de formación.

A la hora de abordar las competencias digitales de los empleados públicos, la primera precisión que debemos realizar es que no debemos confundir las competencias digitales con la simple utilización de herramientas tecnológicas, como un smartphone o un ordenador. Las competencias digitales van más allá, orientándose a un uso creativo, crítico y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación, con el conocimiento y control de las principales aplicaciones informáticas, el acceso a fuentes seguras y el conocimiento de los derechos y las libertades que asisten a las personas en el mundo digital.

La definición utilizada por el Marco Europeo de Competencias Digitales para los Ciudadanos, conocido como DigComp y que proviene de la Recomendación 2006/962/CE sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, señala lo siguiente: “La competencia digital entraña el uso seguro y crítico de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) para el trabajo, el ocio y la comunicación.

Se sustenta en las competencias básicas en materia de TIC: el uso de ordenadores para obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información, y comunicarse y participar en redes de colaboración a través de Internet”. En este sentido, el DigComp distribuye estas competencias en cinco áreas: información, comunicación y colaboración, creación de contenidos, seguridad y resolución de problemas. La última versión de este documento se adapta a los avances digitales, planteando cuestiones transversales como la seguridad y la resolución de problemas, y otras más habituales como la generación de contenidos, la interacción a través de herramientas digitales o la simple comunicación⁴.

Definición de las competencias digitales de los empleados públicos para la que debe tenerse en consideración que en las administraciones públicas existen múltiples escalas, subescalas, y no todos los empleados públicos necesitan las mismas competencias digitales, y aún así, dentro de las mismas plazas el destino a un puesto de trabajo o a otro determinará el nivel necesario, pero, en todo caso, los procesos selectivos deben valorar las posibilidades de los candidatos para utilizar las TIC en su futuro trabajo, máxime teniendo en cuenta lo establecido en el marco DIGCOMP. De ahí que no sólo sea importante la determinación de estas competencias en el proceso de acceso, en los procesos selectivos, sino que también será fundamental la adecuada definición de los puestos para determinar el nivel necesario en competencias digitales de forma proporcional a los cometidos a desarrollar y la evolución a lo largo de la carrera profesional.

Los empleados públicos deben estar capacitados para manejarse en un entorno de convivencia con los procesos de RPA robotizando tanto el procedimiento administrativo como la atención a ciudadanos y empresas en tareas fácilmente automatizables y que pueden ser llevadas a cabo por el uso de robots y asistentes virtuales (los comúnmente conocidos como chatbots), forman parte ya del paisaje de la gestión pública. En España, puede destacarse una herramienta que la Seguridad Social ha puesto a disposición de los ciudadanos a ISSA (Inteligencia Artificial+Seguridad Social) su propio asistente virtual para proporcionar información útil y orientar a los ciudadanos sobre los servicios más demandados de la Seguridad Social y, en este momento, en el chatbot se han implementado los 37 servicios más demandados por la ciudadanía⁵.

3.- Las *soft skills* como competencias profesionales en un entorno de innovación pública

Cuando hablamos de competencias profesionales se dividen comúnmente entre competencias duras y competencias blandas, siendo las primeras las vinculadas de un modo directo al conocimiento que posee el sujeto, las tradicionalmente exigidas en los procesos de selección, sin embargo, en los últimos tiempos y tras la tímida apertura que, en su día, supusieron las técnicas de la nueva gestión pública, se han generalizado, también para el sector público, las conocidas como competencias blandas o *soft skills*, en relación a aquéllas asociadas con la personalidad y la naturaleza de la persona, como son las relaciones interpersonales; capacidad de liderazgo; actitud positiva, gestión del cambio, o resolución de conflictos, entre otras.

Asimismo, según el documento “Habilidades, educación y empleo en América Latina (BID 2012)”, las habilidades se podrían agrupar en cognitivas y no cognitivas o socioemocionales. Las primeras estarían en la esfera de la cognición, y se vinculan al coeficiente intelectual, y también formarían parte del “saber académico” o área del conocimiento que incluye las matemáticas y el lenguaje.

⁴ Todas ellas incluyen competencias diferenciadas (un total de 21) que se definen a través de 8 niveles de aptitud, clasificación que permite a profesionales y usuarios identificar la forma de mejorar sus capacidades a la hora de manejar los dispositivos electrónicos.

⁵ En base a los datos históricos de uso, se han incorporado las preguntas frecuentes que reciben las entidades y se han tenido en cuenta las excepciones por la COVID-19 para la presentación de solicitudes, así como información concreta en torno a esta temática. Esta plataforma incorpora técnicas de Inteligencia Artificial y de aprendizaje automático que permitirán la mejora continua del asistente para adaptarse a las necesidades y preguntas de los ciudadanos.

Y las habilidades socioemocionales formarían parte del “área del comportamiento” y el énfasis fundamental es que pertenecen a los rasgos de personalidad (Gutiérrez et al, 2015).

La terminología es variada en relación al conjunto de habilidades y competencias que han sido identificadas como habilidades no cognitivas, habilidades del siglo S XXI, agrupándose en torno al concepto de inteligencia emocional, y que se sitúan al mismo o mayor nivel que las habilidades cognitivas para desempeñarse exitosamente en los ámbitos académico, personal y profesional (OCDE, 2015). A raíz del reconocimiento creciente de la importancia de éstas, se han diseñado programas educativos para apoyar su desarrollo, que se han agrupado bajo el nombre genérico de programas de aprendizaje socioemocional (SEL, de las siglas en inglés Social Emotional Learning) (García, 2018).

Competencias que permitirán avanzar hacia el sumatorio del valor de las personas a través de la inteligencia colectiva. El concepto más conocido de “Inteligencia Colectiva” del MIT Center of Collective Intelligence (CCI): *“Groups of individuals acting collectively in ways that seem intelligent”* (grupos de individuos que actúan colectivamente de un modo que parecen inteligentes), podemos abundar con Rey (2014) ofreciendo en sus elementos, en particular, en la noción de agregación, para ofrecer el siguiente “Capacidad de un grupo de individuos para optimizar colaborativamente las decisiones que le afectan mediante mecanismos de agregación que generan un comportamiento colectivo distinto a la mera suma de las partes”.

4.- Empleados públicos como *drivers* de innovación: retos de futuro ante la Inteligencia Artificial y la Inteligencia Emocional

Uno de los retos a los que se enfrenta la administración pública es la adecuación de los perfiles profesionales a los desafíos presentes y futuros, siendo preciso dar prioridad a la captación de inteligencia y talento e incorporar al sector público nuevas competencias en las áreas más conectadas con la innovación, y capacidades para la asunción del nuevo escenario.

Si bien la redefinición del modelo de empleo público nos sitúa ante la renovación generacional que se producirá, en España, por las jubilaciones masivas que se esperan en los próximos años, no resulta posible afirmar que, por definición, las personas jóvenes ofrecerán un mejor desempeño, en base a cuestiones de carácter neurológico, (Ramíó y Salvador, 2018), pues, este colectivo, las personas mayores con alto rendimiento, usan su cerebro de un modo diferente que equilibra la situación con las personas más jóvenes (Busolo, 2015).

Frente a la realidad descrita que nos plantea el elevado grado de automatización que se ha puesto en marcha y su imparable avance que la introduce también en el sector público, podemos afirmar que el impacto en el empleo público no sólo se producirá en términos de desaparición sino que dicho impacto revertirá en una mayor flexibilidad del modelo, en cuanto los “burócratas”, como tales, desaparecerán, pues su labor diaria se concentra en la realización de tareas mecánicas y repetitivas, que serán ocupadas por robots y técnicas de IA, siendo por tanto la creatividad y la inteligencia emocional factores clave del nuevo tiempo.

Resulta por ello preciso abordar un modelo dual de gestión pública, condicionado por la Inteligencia artificial, la automatización y la robótica, pero también por las *soft skills*, por la inteligencia emocional, ante la cada vez mayor demanda de habilidades de gestión y dirección alejadas del prototipo de la administración pública, de ahí que sea necesario una revisión de los paradigmas sobre los que se asienta conceptualmente la administración pública, el modelo weberiano y la nueva gestión pública, que no parecen facilitar la transformación en una administración basada en la calidad, inteligencia, adaptabilidad al cambio, innovación y capacidad de aprendizaje (Ramíó, 2017).

La construcción de la noción de “Inteligencia Emocional” tiene sus orígenes en los estudios de Edward Thorndike (1920) sobre la Inteligencia Social, definida como la capacidad para comprender y dirigir a las personas y gestionar sus relaciones. Más tarde, Gardner (1983) abundó en los conceptos de inteligencia interpersonal e intrapersonal señalando que la primera, la inteligencia interpersonal, denota la capacidad para comprender las intenciones, motivaciones y deseos de los demás para trabajar eficazmente con ellos y, la segunda, la inteligencia intrapersonal, como la capacidad para comprenderse a uno mismo de forma efectiva. Pero sería Goleman (1996) el que definiría el término inteligencia emocional como la capacidad humana de sentir, entender, controlar y modificar estados emocionales en uno mismo y en los demás.

Los cambios disruptivos podrían ser parte de la generalización de la automatización inteligente, basada en resultados inmediatos y eficientes con servicios 24/7, y con una mayor eficiencia, como experiencias recientes en las que la utilización de robots permiten la tramitación de hasta 2.500 solicitudes en un día⁶. Esto podría incrementar el valor público y la atención de los ciudadanos (Valle-Cruz, 2019) y a pesar de que la sustitución de grupos masivos de servidores públicos es un posible resultado de las actividades rutinarias que realizan los robots y las máquinas inteligentes, esta situación también puede potenciar el factor humano. Para ello, los gobiernos deben invertir en la formación de los servidores públicos, así como en la innovación del sector público (Sun & Medaglia, 2019), aumentando el enfoque en la creatividad y la parte más innovadora de sus trabajos.

5.- La administración pública del futuro será innovadora e inteligente o no será

El sistema público padece un déficit cognitivo severo que le dificulta anticipar los cambios y responder con eficacia a los retos que le plantea la combinación de una sociedad global hiperconectada, que ha abrazado plenamente la tecnología pero que se encuentra con un modelo de administración del SXX y una revolución científica y tecnológica sin precedentes y para la que no se encuentra preparada. Tal como lo expresa Innerarity (2011), las dificultades que tenemos para hacer frente a la crisis económica, a la cohesión social o al cambio climático no se encuentran tanto en la falta de capacidad administrativa como en las dificultades cognitivas para abordar estos asuntos en toda su complejidad. La innovación, siguiendo sus propuestas, es un proceso que transforma reflexivamente la información en algo inteligente y, de esta manera, lo convierte en conocimiento y que, por tanto, debe incorporarse a la administración pública.

El modelo de gestión pública en un contexto complejo de gobernanza tanto a nivel de gestión como a nivel político requiere de inteligencia, entendida como capacidad para detectar la información clave y para analizarla, pues la inteligencia no solo es el ingrediente básico para ser líquido en el sentido de contingente, creativo e innovador. De ahí que la gran mayoría de puestos de trabajo de los empleados públicos deberían ser puestos en los que se requiera inteligencia, pues la denominada “m musculatura institucional” será objeto de robotización o bien va a ser materia de externalización (Ramio, 2018).

Podemos decir que esta cuarta ola tecnológica en las administraciones públicas significa la transición hacia una gobernanza inteligente mediada por algoritmos, que implica tecnologías que requieren una interacción continua y el aprendizaje constante con los seres humanos (Margetts y Dorobantu, 2019), por lo que la interacción de la IA con los empleados públicos será fundamental, y la dotación de un currículo profesional de inteligencia emocional, de soft skills para éstos resultará clave para asumir los retos de futuro. Ante una sociedad hiperconectada y expuesta a flujos masivos de información, resulta fundamental dotar a los empleados públicos de las capacidades y competencias necesarias para la gestión de ese escenario, fomentando las capacidades creativas, atencionales y físicas (Ruiz del Corral, 2017).

⁶ En la reciente experiencia de la Junta de Andalucía https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-junta-andalucia-utiliza-primer-robots-capaces-tramitar-hasta-2500-ayudas-solo-202007262324_noticia.html

La crisis actual exige una gestión pública crecientemente basada en datos y evidencias, como lo demuestra la reciente creación de la División Oficina del Dato en España, por ejemplo, una exigencia que se satisface, en gran medida, gracias a la tecnología, la disponibilidad masiva de información y la aceleración del cambio tecnológico pueden ayudar a conseguirlo, pero se hace imprescindible facilitar la formación de núcleos y laboratorios de innovación en políticas públicas, dotados de un funcionamiento autónomo y flexible y capaces de hacer un progresivo uso de los hallazgos de la economía del comportamiento, de impulsar y aprovechar la transformación digital y de desarrollar aplicaciones de inteligencia artificial en el diseño y la prestación de los servicios públicos (Longo et al, 2010).

En dicho sentido, la Estrategia España Digital 2025 apunta a que las tecnologías como la IA, el *blockchain*, o la explotación de la información a través del *big data* nos conducen hacia una Administración Pública *data driven*, calculando que el volumen de datos generado en 2018 en el mundo se calcula en 33 zettabytes y con una estimación de 175 zettabytes en 2025, situación que conduce a fijar entre sus objetivos impulsar la IA como motor de innovación y crecimiento económico, social, inclusivo y sostenible. Aunque el estudio científico de la IA se inició en la década de 1940, en el campo de la informática, su aplicación y consecuencias en el sector público no se han estudiado en profundidad, siendo preciso seguir avanzando en esta línea de investigación y desarrollo, pues el desafío de la IA en el ciclo de las políticas públicas, en este contexto altamente tecnológico, cambiante y complejo, es hacer que las administraciones públicas sean más rápidas, eficientes, precisas, transparentes y receptivas a las necesidades de los ciudadanos (Criado et al, 2020).

Al margen de premisas de carácter tecnológico, la aplicación de estas tecnologías en ámbitos resistentes como el público, requiere no sólo de recursos tecnológicos sino también de competencias blandas tanto por los responsables políticos como administrativo valentía, creatividad y *think out of the box*, para proceder a la adopción de casos de uso que permitan ir introduciendo este tipo de innovaciones, y que, al tiempo se permita el desarrollo de la creatividad (Catalá et al, 2019).

El papel de las personas en esta administración de futuro, administración innovadora, se aprecia con claridad en el siguiente silogismo “Los empleados públicos no son innovadores, los empleados públicos construyen la administración pública, la administración pública no es innovadora”. En un mundo en continua evolución y sometido a la transformación e innovación que trae consigo la tecnología, con claros avances de la inteligencia artificial, que ya da pasos en la gestión pública, donde las tareas automatizables acabarán siendo desempeñadas por máquinas o procesos soportados por aplicaciones, el elemento diferencial de las personas será aquellas competencias que tengan que ver con su capacidad para diagnosticar y resolver problemas, con la visión sistémica, y con aspectos superiores de su personalidad como la iniciativa, la creatividad, la curiosidad y la imaginación (Aoun, 2017) y es ahí donde entran la inteligencia artificial y las nuevas competencias profesionales. Para responder a la pregunta de qué tipo de empleados públicos necesitarán en el futuro las entidades públicas, debemos, es preciso preguntar por el futuro de las mismas, por el modelo de administración al que debería conducirnos el actual momento transformador y no cabe duda de que debe ser una administración innovadora.

A estos efectos conviene recordar el papel de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), en el futuro de la innovación, en particular, a través del ODS 9, apoyando el desarrollo de tecnologías, investigación e innovación, y aumentando el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones, y el ODS 17, estableciendo alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo y fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

Para concluir el presente análisis resulta oportuna recuperar la afirmación con la que se abría, de la Declaración del Milenio de la ONU “Nuevas realidades exigen nuevas formas de gestión” y para ello, abogaba por formas de gestión pública que se caractericen por la apertura, la adaptabilidad, la flexibilidad y la capacidad de respuesta, y sólo será posible encarando con valentía los retos de la innovación pública, desde la inteligencia en todas sus dimensiones.

Bibliografía

- AA.VV. (2020). “Por un Sector Público capaz de liderar la recuperación”, en Agenda Pública-El País, consultado el 20.08.2020
<http://agendapublica.elpais.com/por-un-sector-publico-capaz-de-liderar-la-recuperacion/>
- Albury, D. (2005). “Fostering innovation in public services”, *Public Money and Management, Taylor & Francis Journals*, Volume 25
- Aoun, J. E. (2017) “Robot-Proof: Higher Education in the Age of Artificial Intelligence”. *MIT Press*. London
- Arundel, A., Bloch, C. and Ferguson, B. (2018). “Measuring innovation in the public sector”, consultado el 21.08.2020
https://www.researchgate.net/publication/329823820_Advancing_innovation_in_the_public_sector_Aligning_innovation_measurement_with_policy_goals
- Barrio Andrés, M. (2018). “Del derecho de Internet al derecho de los robots”, en *Derecho de los robots*, Barrio Andrés (Dirc), LA LEY, Wolters Kluwer
- Bason, C. (2010). “Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a better society”. *The Policy Press*, Bristol
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad Líquida*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Bussolo, M, Koettl, J. y Sinnott, E. (2015). “Golden Aging. Prospects for Healthy, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia”. The World Bank, Washington
- Buurman, M., Delfgaauw, J. Dur, R. and Van Den Bossche, S. (2012). “Public sector employees: Risk averse and altruistic?”, *Journal of Economic Behaviour and Organization*
- Campos Acuña, M^a C
- (2019, a) “Oportunidades para la innovación pública desde el marco legal”, <https://concepcioncampos.org/4-oportunidades-para-la-innovacion-publica-desde-el-marco-legal/>
 - (2019, b). “Inteligencia Artificial e Innovación en la Administración Pública. (In)Necesarias regulaciones para la garantía del servicio público”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Núm. especial 3/2019 (Innovación pública)
 - (2018) “¿Por qué innovar en la Administración?” En blog *MasqLeyes*, <https://concepcioncampos.org/por-que-innovar-en-la-administracion/>
- Capdeferro Villagrasa, O. (2020). “La inteligencia artificial del sector públicos: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial”. *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 30
- Carloni, E. (2020). “IA, algoritmos y Administración pública en Italia”. *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 30
- Catalá Polo, R. y Cortés Abad, O. (2019). “Administración 2030: Una visión transformadora” EsadeGov-Center for Public Governance <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/observatorio-pwc-esade-administracion-2030.pdf>
- Criado, I; Valle-Cruz, D; Ruvalcaba-Gómez, A y Sandoval-Almazan, R. (2020). “Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation”, *Government Information Quartely*, volume 37
- Diéguez Lucena, A. (2019). *Transhumanismo*. Herder, Barcelona
- García Cabrero, B. (2018). “Las habilidades socioemocionales, no cognitivas o “blandas”: aproximaciones a su evaluación”. *Revista Digital Universitaria*, Vol. 19, Núm. 6.
- Gorriti Bontigui, M. (2019). “Los puestos de trabajo del futuro en el sector público”. Blog *La Mirada Institucional*, consultado el 15.08.2020,

<https://rafaeljimenezasensio.com/2019/04/04/los-puestos-de-trabajo-del-futuro-en-el-sector-publico-1/>
 Gutiérrez, A. y Matus, O. (2015) "Habilidades Blandas: Una ventaja competitiva en la formación tecnológica".
GINT Journal of Industrial Neo-Technologies
https://www.jint.usach.cl/sites/jint/files/art_9_print_v2n1jint006-15_v3.0_0.pdf

Gardner, H. (1983). *Frames of mind: The theory of multiple intelligences*. NYC: Basic Book

Goleman, D. (1996). *La inteligencia emocional*. Kairós, Barcelona.

Hidalgo, M. A. (2018). *El empleo del futuro*. Deusto, Barcelona

Harari, N.Y. (2018) . *Lecciones para el siglo XXI*. Debate, Madrid

Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento: por una sociedad inteligente*. Paidós, Barcelona

Jiménez Asensio, R. (2017). "El empleo público ante la digitalización y la robótica", Blog La Mirada Institucional, consultado el 19.08.2020,
<https://rafaeljimenezasensio.com/2017/12/02/el-empleo-publico-ante-la-digitalizacion-y-la-robotica/>

Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate, Barcelona

Manyika, J. (2017). "10 imperatives for Europe in the age of AI and automation", McKinsey Global Institute, consultado el 16.08.2020
<https://www.mckinsey.com/featured-insights/europe/ten-imperatives-for-europe-in-the-age-of-ai-and-automation#>

Margetts, H. and Dorobantu, C. (2019). "Rethink government with AI", *Nature*

Mazzucato, M. (2019) . *El Estado Emprendedor*. RBA, Barcelona

Osborne, M.A. y Frey C.B. (2017), "The future of employment ¿How susceptible are job to computerisation?".
Technological Forecasting and Social Change, vol. 114

Pollitt, C. y Hupe, P. (2011). "Talking about Government: the Role of Magic Concepts". *Public Management Review*, 13(5)

Ramió Mata, C.:

- (2019) *Inteligencia artificial y administración pública*. Catarata, Madrid
- (2018). "Inteligencia artificial, robótica y modelos de administración pública", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 72
- (2017). *La administración pública del futuro (horizonte 2050)*. Tecnos, Madrid

Ramió Mata, C. y Salvador Serna, M. (2018.) "La nueva gestión del empleo público", Tibidabo Ediciones, Barcelona

Rey García, A. (2014). "La inteligencia colectiva como un proceso de agregación", en Blog *La Inteligencia Colectiva* <https://www.bloginteligenciacolectiva.com/la-inteligencia-colectiva-como-un-proceso-de-agregacion/>

Ruiz del Corral, M. (2017). *Ser digital*. Kolima Books, Madrid

Sintetia (2016). "Quieres o no, vives en un entorno VUCA, descubre cómo moverte en él"
<https://www.sintetia.com/quieras-o-no-vives-en-un-entorno-vuca-descubre-como-moverte-en-el/>

Sun, T.Q. and Medaglia, R. (2019). "Mapping the challenges of artificial intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare". *Government Information Quarterly*, 36

Schwab, K. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. Londres: Penguin

Torugsa N. y Arundel, A. (2015). "The nature and incidence of workgroup innovation in the Australian public sector: Evidence from the 2011 State of the Service survey", en *Australian Journal of Public Administration*, 75(2).

Valle-Cruz, D. (2019). "Public value of e-government services through emerging technologies". *International Journal of Public Sector Management*

Wagensberg J.(2017). *Teoría de la Creatividad*. Tusquets Ediciones, Barcelonas

Otros documentos de consulta

Autoridad Catalana de Protección de Datos (2020). "Inteligencia Artificial: Decisiones Automatizadas en Cataluña", consultado en 15.08.2020
<https://apdcat.gencat.cat/web/.content/04-actualitat/noticies/documents/Informe-IA-Castellano.pdf>

Comisión Europea:

- (2020). "Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza", consultado en 22.08.2020

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf

- (2019). "Estrategia Europea de Datos", consultado en 22.08.2020

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_es

- (2018). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Inteligencia artificial para Europa", Bruselas, 25.4.2018 COM (2018) 237 final

Consejo de la UE (2017). "Declaración de Tallin sobre Administración Electrónica", consultado en 17.08.2020

[https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:de049e90-bd31-4fbe-8156-](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:de049e90-bd31-4fbe-8156-5b981cd6e86e/declaracion_ministerial_tallin_es.pdf)

[5b981cd6e86e/declaracion_ministerial_tallin_es.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:de049e90-bd31-4fbe-8156-5b981cd6e86e/declaracion_ministerial_tallin_es.pdf)

Gobierno de España (2020). "España Digital 2025". Gobierno de España, consultado en 20.08.2020

https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-EspañaDigital_2025.pdf

Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España (2019). "Estrategia Española en I+D+I en Inteligencia Artificial", consultado en 20.08.2020

https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ciencia/Ficheros/Estrategia_Inteligencia_Artificial_IDI.pdf

Ministerio de la Presidencia de Colombia (2020). "Modelo conceptual para el diseño de Regulatory Sandboxes & Beaches en IA (documento para discusión)", consultado el 25.08.2020

<https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/DocumentosConsulta/consulta-marco-etico-IA-Colombia-200813.pdf>

Ministerio de la Presidencia de Colombia (2020). "Marco Ético para la Inteligencia Artificial (borrador)", consultado el 25.08.2020

<https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/DocumentosConsulta/consulta-200820-MODELO-CONCEPTUAL-DISENO-REGULATORY-SANDBOXES-BEACHES-IA.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). "Habilidades, educación y empleo en América Latina" (2012), consultado el 26.08.2010

<https://publications.iadb.org/es/desconectados-habilidades-educacion-y-empleo-en-america-latina>

Deloitte (2017). "Automatización Robótica de los Procesos (RPA)", consultado el 23.08.2020

https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/strategy/Automatizacion_Robótica_Procesos.pdf

OCDE (2019). "Recommendation of the Council on Artificial Intelligence", consultado el 23.08.2020

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

OCDE y EUROSTAT (2018). "Manual de Oslo", consultado el 10.08.2020

https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018_9789264304604-en;jsessionid=DIFbXSapYstvfubHK97WBqrx.ip-10-240-5-157

ONU (2000). Declaración del Milenio, consultado el 16.08.2020

<https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Parlamento Europeo (2017). "Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica"

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_ES.html

Parlamento Europeo y Consejo (2006). "Recomendación 2006/962/CE sobre las competencias clave para el aprendizaje" [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:ES:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:ES:PDF)

Seguridad Social (2020). Revista Seguridad Social , consultado el 26.08.2020 [https://revista.seg-](https://revista.seg-social.es/2020/08/18/la-seguridad-social-pone-en-marcha-un-asistente-virtual-para-facilitar-la-busqueda-de-informacion-y-el-acceso-a-tramites-administrativos/)

[social.es/2020/08/18/la-seguridad-social-pone-en-marcha-un-asistente-virtual-para-facilitar-la-](https://revista.seg-social.es/2020/08/18/la-seguridad-social-pone-en-marcha-un-asistente-virtual-para-facilitar-la-busqueda-de-informacion-y-el-acceso-a-tramites-administrativos/)

[busqueda-de-informacion-y-el-acceso-a-tramites-administrativos/](https://revista.seg-social.es/2020/08/18/la-seguridad-social-pone-en-marcha-un-asistente-virtual-para-facilitar-la-busqueda-de-informacion-y-el-acceso-a-tramites-administrativos/)

World Economic Forum (2017). "The future of Jobs", consultado el 17.08.2020

http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

Inteligencia artificial en los gobiernos locales de México: un análisis de las percepciones de los responsables de tecnologías de información

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

1 Introducción

Cada día aumenta el uso de la Inteligencia Artificial (IA) en el gobierno, generando cambios transformadores en las acciones de gobierno y políticas públicas que impactan en la vida de los ciudadanos. El desarrollo de IA no es una novedad, desde hace un par de décadas hay registros del uso y aplicación de la IA dentro del sector público (Sloane, 1991). Hoy en día, los procesadores informáticos más potentes y la rápida evolución de las industrias de hardware y software han fomentado un desarrollo importante de IA en diferentes sectores (Brynjolfsson y McAfee, 2017; Bucher, 2017; Russell y Norvig, 2016). Los gobiernos y las administraciones públicas han adoptado nuevas prácticas de IA en diferentes áreas, incluidos los servicios públicos personalizados en salud, educación, seguridad o defensa (Desouza, 2018; Janssen & Kuk, 2016; Pencheva et al., 2018; Sun & Medaglia, 2019).

Las nuevas tecnologías y el uso de algoritmos han abierto la puerta a una nueva forma de procesar y analizar información dentro del sistema gubernamental. Probablemente el uso más común de IA en el gobierno se orienta en temas de seguridad, especialmente usando técnicas de reconocimiento facial. Los gobiernos nacionales de todo el mundo han definido estrategias y políticas de IA que enfrentan un futuro incierto (Araya, 2019; Dutton, 2018; Lee, 2018). Por lo tanto, el objetivo de esta investigación es comprender las percepciones, expectativas, y oportunidades de los principales actores del sector público que asumen responsabilidades en el desarrollo de nuevas tecnologías en los gobiernos locales sobre IA en México. Estos actores considerados en el estudio son tomadores de decisiones directamente involucrados en las áreas que pudieran tener relación con la implementan aplicaciones, casos y técnicas basadas en IA. Sus ideas y visiones son críticas durante esta etapa inicial para dar forma y guiar el futuro de la IA en los gobiernos locales en México.

A pesar de la creciente importancia de la IA en el sector público, hay pocos estudios que aborden este tema emergente. Valle-Cruz, Criado, Sandoval-Almazán y Ruvalcaba-Gómez (2020) han ampliado la revisión de la literatura sobre IA en el gobierno, mientras que las prácticas de adopción e implementación avanzan más rápido que la reflexión científica y teórica. En general, las publicaciones sobre IA en el sector público se basan en experiencias, casos, ideas y resultados de empresas del sector privado (Barth y Arnold, 1999; Zhang y Dafoe, 2019).

Desde la perspectiva de la administración pública, algunos autores sostienen que la utilización intensiva de las redes sociales digitales, la robótica, el Big Data y, últimamente, la IA en el sector público podría abordarse como la cuarta ola de evolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el público sector o la implementación de la cuarta revolución industrial en el gobierno (Criado & Gil-García, 2019; Mergel et al., 2016). Esta nueva ola de difusión tecnológica en el sector público incluye todas las dimensiones funcionales (es decir, gestión estratégica, gestión de recursos humanos, evaluación del desempeño, comunicación institucional, etc.) (Barth y Arnold, 1999) y áreas de políticas (es decir, salud, educación, control de fronteras, servicio al cliente, emergencias, impuestos, beneficios sociales, etc.) (Wirtz et al., 2018), y se basa en el volumen de datos abiertos y grandes y las nuevas capacidades de procesamiento de las organizaciones (Cukier & Mayer-Schoenberger, 2013; Margetts, 2017). Por lo tanto, esta realidad abre la puerta a las organizaciones del sector público para innovar en diferentes dimensiones.

Las perspectivas de los responsables de las oficinas gubernamentales de tecnologías de la información han sido una fuente de conocimiento sobre las oportunidades, los desafíos y los problemas de implementar tecnologías y tendencias emergentes en el gobierno (Ganapati y Reddick, 2012). Metodológicamente, esta investigación se basa en una encuesta administrada a estos responsables municipales.

Esto es relevante porque los gobiernos locales son actores fundamentales en diferentes contextos para introducir nuevas prácticas innovadoras sobre la automatización de los procesos dentro de las administraciones públicas, así como el procesamiento de los datos para la toma de decisiones (Lee, 2018; Wright, 2018). Asumimos que no todos los gobiernos municipales en México están desarrollando y diseñando IA en el gobierno, incluso podemos asumir que son pocos los gobiernos municipales que están emprendiendo y explorando acciones que utilicen el potencial de la IA, pero el conocer su perspectiva al respecto puede ser de gran utilidad para el desarrollo de políticas.

Por lo tanto, el propósito de este estudio es comprender las percepciones y expectativas de parte de los funcionarios públicos encargados del desarrollo de tecnologías de la información sobre la IA en el sector público. Este artículo presenta dos preguntas de investigación, incluidas en dos dimensiones de análisis:

- (1) ¿Cuál es la percepción de los responsables públicos locales en áreas tecnologías de la información sobre el concepto de IA? *Percepciones sobre el concepto de IA en los gobiernos locales;*
- (2) ¿Cuáles son las expectativas de quienes gestionan o podrían gestionar la IA con respecto a su desarrollo en los gobiernos locales? *Expectativas sobre el desarrollo de IA en los gobiernos locales;*

En la siguiente sección se presenta una revisión de la literatura sobre el tema de IA, donde se incluye una revisión de los modelos de gobernanza emergentes de IA en el sector público y el papel de las percepciones de los administradores públicos sobre IA en gobierno. La tercera sección avanza la estrategia analítica y los métodos de investigación del estudio, incluidas nuestras preguntas de investigación. La cuarta sección presenta los resultados del estudio con respecto a nuestras dos dimensiones de análisis. La sección final del artículo se discute sobre los hallazgos y se presentan las conclusiones, desarrollando ideas sobre el futuro de esta área emergente de investigación.

2 Revisión de la literatura

La Inteligencia Artificial (IA) y el uso y desarrollo de los algoritmos están cambiando la forma de analizar y valorar las oportunidades, los desafíos y el futuro de las organizaciones del sector público. Algunos autores señalan que la IA transformará la interacción con los ciudadanos y otros actores sociales, utilizando algoritmos y otros instrumentos tecnológicos para aumentar estas experiencias de los servicios tradicionales basados en sitios web (Bucher, 2017; Desouza, 2018). Otros autores dicen que la IA proporcionará ganancias de eficiencia en las organizaciones públicas derivadas de la generalización de enormes fuentes de datos y análisis para optimizar todos los procesos y actividades internos (Williamson, 2014). Por otro lado, hay autores que suponen que la IA inaugurará una etapa diferente de la gobernanza de las instituciones públicas, incluida la naturaleza disruptiva de las tecnologías relacionadas con la IA en los procesos de toma de decisiones y políticas (Pencheva et al., 2018).

En un caso u otro, la mayoría de los académicos de la administración pública asumen que la dinámica y los fines de las empresas privadas pueden transferirse inmediatamente al sector público. El enfoque de la IA y el sector público supone la necesidad de definir características singulares para los empleados públicos, los ciudadanos y los fines de participar en la gestión y las políticas públicas. Desde este punto de partida, presentamos la situación de la IA en los municipios con más de cien mil habitantes en México y, luego, destacamos por qué es importante estudiar las percepciones y expectativas de los funcionarios públicos municipales encargados del desarrollo tecnológico que tienden a adoptar e implementar la IA en los gobiernos locales.

El desarrollo académico sobre el uso de la IA y algoritmos es relativamente limitado, principalmente en el ámbito de administración pública. En particular, se espera que las nuevas tecnologías tengan un impacto directo en el sector público. Esto significaría la transición del interés en la automatización de tareas, las políticas de informatización y la gobernanza digital, a una gobernanza inteligente que requiera la interacción continua y el aprendizaje con los seres humanos (Margetts, 2017). Además, esta nueva ola tecnológica en el sector público se caracterizaría por la aparición de tipos organizacionales o culturas abiertas de colaboración entre las personas y los empleados públicos (Criado y Gil-García, 2019; Meijer et al., 2019; Ruvalcaba et al., 2020).

La IA en el gobierno implica el diseño, construcción, uso y evaluación de algoritmos y técnicas computacionales para mejorar la gestión de las agencias públicas (Desouza, 2018). En esta etapa, los gobiernos de todo el mundo están comenzando a implementar sistemas y técnicas autónomas basados en la gobernanza algorítmica para transformar la toma de decisiones y los procesos operativos, la prestación de servicios públicos y la interacción con los ciudadanos.

Los algoritmos tienen como fuente de trabajo los datos, estos se recopilan, almacenan y procesan utilizando sistemas de información y algoritmos que son dispositivos tecnológicos vistos como neutrales, o al menos más neutrales que los humanos (Agarwal, 2018; Meijer et al., 2016). Estos instrumentos tecnológicos con características de racionalidad son la base de la analítica positivista descriptiva, predictiva, prescriptiva y automatizada (Vydra y Klievink, 2019). Por lo tanto, las suposiciones sobre IA están integradas en la lógica del análisis de grandes datos en función de los algoritmos y dificultan que las organizaciones gubernamentales y los gerentes del sector público evalúen los riesgos de los procesos de formulación de políticas y las decisiones públicas basadas en sesgos conjuntos de datos o algoritmos poco éticos (Ananny, 2016).

Las estrategias y políticas de Inteligencia Artificial se están desarrollando muy rápidamente en todo el mundo. El gobierno chino lanzó la estrategia más integral e integrada en 2017, que incluye objetivos de educación, adquisición de habilidades, regulación, normas, entre otros (Dutton, 2018). De hecho, la intención principal es convertirse en el líder mundial de IA para 2030, con más de \$ 110,000 millones para adquisiciones y fusiones de la industria (Araya, 2019). Por su parte, el gobierno de los EE. UU. Ha publicado recientemente, febrero de 2019, la directiva: Inteligencia artificial para el pueblo estadounidense, que incluye: innovación, industria, trabajadores y valores, pero ninguna inversión de dinero en este esfuerzo. Finalmente, la comunicación de la Comisión Europea sobre Inteligencia Artificial (Comisión Europea, 2018) propone tres etapas para fomentar la IA en los sectores público y privado (Dutton, 2018), y está muy orientada a promover una forma alternativa a la anterior. A partir del análisis de documentos y políticas oficiales y siguiendo a otros autores, también apoyamos la idea de la aparición de diferentes modelos (chinos, europeos y norteamericanos) de gobernanza de inteligencia artificial Wright (2018). Esta conclusión no se basa solo en prioridades, estrategias y políticas nacionales, sino también en diferentes tradiciones políticas, institucionales y de administración pública.

El contexto mexicano se encuentra en medio de un cambio histórico de gobierno. Ahora, el escenario de gobierno digital en el sector público en México implica la consolidación de una agenda integral de IA. En junio de 2018, la embajada británica en México encargó el informe "Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA" y fue desarrollado por C Minds y Oxford Insights en colaboración con el Gobierno de México, para proporcionar un primer acercamiento a este problema. Por otro lado, un equipo multisectorial compuesto por profesionales, instituciones académicas, empresas, nuevas empresas, agencias públicas y otros actores clave del ecosistema digital y la IA en México llamado "Coalición IA2030Mx" lanzó una Consulta Nacional de IA. Esta acción tuvo el objetivo de identificar los principales desafíos en México con respecto a la transformación digital (específicamente en IA).

La encuesta se realizó del 15 de agosto al 15 de septiembre de 2018, entre los resultados destaca el 80% de la creencia de que la IA tendrá un efecto positivo en la vida de los mexicanos. Sin embargo, el 45% cree que tendrá un efecto negativo en la privacidad de los datos y la transformación del trabajo y el llamado reemplazo humano.

México exhibe esfuerzos desarrollados por académicos, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas para inaugurar la implementación de soluciones tecnológicas basadas en IA en el gobierno. En particular, este caso está orientado a promover el liderazgo de organizaciones del sector privado, empresas de TI y la utilización masiva de datos personales con restricciones legales mínimas. En otras palabras, estas soluciones están cerradas al enfoque norteamericano de la IA y los algoritmos, incluido el diseño del sector privado, con implicaciones para los empleados públicos y los ciudadanos en función de la capacidad de nutrir las bases de datos del sector privado.

Muchos gobiernos y administraciones públicas están acelerando el desarrollo de algoritmos y técnicas basadas en la IA, al mismo tiempo están trabajando en la comprensión de esta nueva ola de evolución tecnológica, sus aplicaciones e impactos. Por otro lado, los académicos analizan y cuestionan las implicaciones de la IA en el sector público, por lo que este estudio surge del hecho aporta para comprender el diseño y la utilización de tecnologías en el sector público. Su papel es particularmente importante en esta etapa temprana de la adopción de IA en el sector público, un momento de transición de las aplicaciones tradicionales del gobierno digital a las tecnologías basadas en algoritmos en el gobierno. El objetivo de este estudio es proporcionar evidencia empírica derivada de un análisis de percepciones, y expectativas sobre la IA desde la perspectiva de funcionarios públicos municipales responsables del desarrollo de TIC en sus gobiernos. Con esto logramos aportar elementos sobre el debate sobre la IA en el sector público y nos aproximamos a las percepciones y expectativas de quienes administran las tecnologías y la IA en los municipios de México, identificando el proceso de adopción e implementación de IA en entornos públicos.

3 Estrategia analítica y métodos de investigación

Dentro de los aspectos metodológicos para esta investigación se desarrolla una estrategia analítica que guía el proceso de la investigación, así mismo se establece el desarrollo para recopilar datos para el análisis. El estudio analiza el impulso de la IA en los municipios mexicanos con más de 100 mil habitantes. En este sentido, los gobiernos municipales son los responsables de otorgar una serie de servicios de primera necesidad. Además, el objetivo de esta investigación es comprender las percepciones de los responsables municipales del desarrollo de TIC y por ello relacionado a la inserción e implementación de IA en este orden de gobierno. El artículo perseguirá este objetivo observando las siguientes preguntas de investigación (PI):

PI.1: ¿Cuál es la percepción de los responsables públicos locales en áreas tecnologías de la información sobre el concepto de IA?

PI.2: ¿Cuáles son las expectativas de quienes gestionan o podrían gestionar la IA con respecto a su desarrollo en los gobiernos locales?

Esta investigación exploratoria se basa en datos primarios sobre las percepciones de los funcionarios públicos locales de TIC dentro de los gobiernos municipales de México. El objetivo de este estudio es abordar la percepción institucional de los gobiernos locales mexicanos, analizar las opiniones de los responsables de gestionar la IA. En este punto, la investigación sobre IA en el sector público se basa principalmente en enfoques normativos o estudios de casos a nivel nacional, y los datos cuantitativos y en el nivel local son muy limitados. Asimismo, la literatura sobre IA en el sector público da mínima voz a las percepciones de los funcionarios públicos de TIC responsables de esta política. En consecuencia, esta investigación ofrece datos clave basados en una encuesta que identifica las percepciones de los funcionarios públicos que tienen o tendrían que impulsar la IA en el nivel local en México.

Esta investigación busca identificar la perspectiva institucional de los gobiernos locales con respecto a diferentes dimensiones de la IA en la administración pública mexicana. Nuestro estudio incluye las siguientes dimensiones basadas en opiniones de altos funcionarios públicos que gestionan tecnologías:

a) *Percepciones sobre el concepto de IA en los gobiernos locales.* En este punto, la noción de IA no es completamente compartida por académicos y profesionales que trabajan en el sector público. Nuestra suposición es que los responsables municipales de TIC estarán más cerca de las visiones tecnocéntricas de IA, en aspectos como análisis del Big Data, robótica, sistemas automatizados, ente otros, versus el ciudadano o la sociedad en su conjunto, aunque las diferentes perspectivas sobre las tecnologías disruptivas en el sector público son de gran interés académico.

b) *Expectativas sobre el desarrollo de IA en los gobiernos locales.* En este sentido, la suposición es que los responsables de TIC en gobiernos locales no tendrán perspectivas transformadoras sobre la implementación de IA en el sector público, y compartirán expectativas tecno-optimistas sobre el futuro. Como se ha identificado en estudios anteriores, se puede esperar que compartan ideas optimistas sobre el potencial de la IA en el sector público, orientadas a fomentar las ganancias tradicionales en las operaciones de gestión pública, en lugar de cambios más disruptivos en lo político de la acción de gobierno y la relación de las instituciones del sector público con la ciudadanía.

Tabla1. Estrategia analítica: dimensiones y preguntas del estudio

Se aplicó una encuesta en línea a los responsables de directivos de las áreas de TIC en los municipios mexicanos con las de 100 mil habitantes, el universo total de municipios fue de 218 (municipios con más de 100 mil habitantes según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI) de los cuales se obtuvo respuesta del cuestionario cumplimentado y validado de parte de 70 (muestra final), esto representa el 32% de respuestas. Vale la pena señalar que solo se admitió una respuesta por municipio y el periodo para recibir respuesta fue del 2 de febrero 2020 al 8 de mayo de 2020.

Los datos de contacto de cada responsable municipal se recopilaron de los sitios web de los ayuntamientos locales y departamentos correspondientes. Se verificó la exactitud de la información de contacto, incluidas las direcciones de correo electrónico de los mismos funcionarios mediante comunicación directa con sus oficinas por teléfono.

La técnica de investigación para recopilar datos comprendió una encuesta basada en el cuestionario de Criado, Valle-Cruz, Sandoval-Almazán, y Ruvalcaba-Gómez (2020), que a su vez tiene respaldo en los estudios de Pombo et al. (2018), Russell y Norvig (2016), Tinholt et al. (2017), o Zhang y Dafoe (2019). El cuestionario consistió en 21 preguntas dirigidas a funcionarios públicos municipales que administran las TIC en los gobiernos locales en México. Se envió por correo electrónico a todos los responsables con un mensaje de presentación solicitando su participación en la encuesta, incluido un enlace web al instrumento en línea. En el mensaje y en el mismo cuestionario se indicó del tratamiento anónimo de las respuestas y se garantizó un trato de los datos personales de acuerdo a la protección de la ley. En el mensaje de presentación que presenta el propósito, la motivación y el investigador principal del estudio. Para examinar las dimensiones del estudio, se analizan los resultados de la encuesta utilizando estadísticas descriptivas, estos métodos son efectivos para alcanzar nuestro objetivo de investigación exploratoria.

4 Resultados

Los resultados de esta investigación arrojan luz sobre la percepción de los funcionarios públicos locales en relación al desarrollo e incorporación de la IA en los municipios de México.

Esta sección muestra resultados sobre las dos dimensiones abordadas en el cuestionario dirigido a los principales funcionarios públicos responsables de las tecnologías de la información: percepciones y expectativas de la IA en las administraciones públicas municipales. Nuestro estudio proporciona datos de las respuestas de los responsables que lideran las políticas tecnológicas en los gobiernos locales.

La Tabla 2 muestra información demográfica sobre los directivos responsables de tecnología en los gobiernos locales que cumplimentaron el cuestionario. La edad media de los consultados es de 39 años. La gran mayoría de los consultados son hombres, lo que representa más del 95% de los encuestados. En ambos países, el grado académico es la licenciatura o ingeniería. Estos datos demográficos presentan un grupo de responsables de TIC en los municipios relativamente jóvenes, predominantemente masculinos, y con antecedentes educativos tecnológicos avanzados.

Tabla 2. Muestra final analizada: perfil de los encuestados

Percepciones sobre el concepto de IA en los gobiernos locales

La primera dimensión del estudio se examina las percepciones de los responsables de TIC municipales en México sobre el concepto de IA en el sector público, ya que las tecnologías emergentes no se perciben, adoptan, ni implementan de igual manera. En esta etapa, no todos los académicos y profesionales comparten el mismo enfoque de la IA. Las percepciones de los altos directivos ayudarán a reconocer el alcance y el potencial de la IA en el sector público a medida que este grupo de servidores públicos enmarque las políticas de TIC. Por lo tanto, esta parte del estudio está orientada a arrojar luz sobre los conceptos vinculados y las técnicas más comúnmente asociadas a la IA.

El análisis de la pregunta general sobre IA muestra algunos resultados interesantes. La pregunta de la encuesta aquí fue: ¿Qué tan de acuerdo estas con las siguientes ideas relacionadas con Inteligencia Artificial?. Las respuestas a la pregunta en la encuesta fueron en una escala Likert de siete puntos, que van desde "totalmente de acuerdo" (7) hasta "totalmente en desacuerdo" (1). Los resultados se resumen en la Tabla 3, incluidos los puntajes promedio y las desviaciones estándar. Los encuestados parecen abiertos a la adopción de IA en el sector público (5.96). Con respecto al futuro de los trabajos, los responsables de TIC, asumen relativamente positivo (5.50) que los robots y los humanos compartirán trabajos, y que las nuevas profesiones en el sector público vinculadas a la IA tendrán que ser tratado a fondo. Existe un enfoque común para la complejidad de visualizar futuras ocupaciones de los empleados públicos, ya que el proceso de reemplazo tendrá profundos impactos (5.21). Asimismo, la percepción de que la IA en el sector público no es muy diferente de la IA en el sector privado (5.53).

Tabla 3. ¿Qué tan de acuerdo estas con las siguientes ideas relacionadas con Inteligencia Artificial?

Esta dimensión incluye una categoría orientada a identificar capacidades y comportamientos que los encuestados vinculan con transformaciones basadas en la aplicación de IA en el sector público. La pregunta de la encuesta sobre capacidades/comportamientos fue, "Dentro de la siguiente clasificación de comportamientos/capacidades humanas, ¿qué tan de acuerdo está en la sustitución por Inteligencia Artificial dentro del sector público?". Las respuestas a la pregunta en la encuesta fueron en una escala Likert de siete puntos, que van desde "totalmente de acuerdo" (7) hasta "totalmente en desacuerdo" (1). En la Tabla 4, los encuestados informan experiencias comunes sobre la transformación de capacidades y comportamientos basados en IA en el sector público. Las capacidades y comportamientos que comparten los puntajes transformadores más altos son monitorear (6.1), anticipar (6.1), recordar (5.96) y analizar (5.73). Además, los encuestados identifican dos categorías con bajos niveles de aprobación: sentir (3.39) y moralizar (3.61).

Tabla 4. Dentro de la siguiente clasificación de comportamientos/capacidades humanas, ¿qué tan acuerdo está en la sustitución por Inteligencia Artificial dentro del sector público?

Expectativas sobre el desarrollo de IA en los gobiernos locales

Las expectativas sociales y políticas sobre la IA son altas en términos de beneficios, pero también existen dificultades y problemas. Esta dimensión comprende las expectativas de los encuestados sobre las capacidades de transformación de la IA en el sector público. Esta parte del estudio evaluó el impacto esperado de la IA en diferentes funciones administrativas en el sector público municipal. Para comprender esta dimensión, la pregunta de la encuesta fue: "Desde su punto de vista, ¿cuáles de las siguientes funciones se verá más afectada por la Inteligencia Artificial en el corto plazo?". Las respuestas en la encuesta fueron de respuestas múltiples (con un mínimo de tres opciones para responder de la lista completa) (ver Figura 1). En opinión de los consultados, las funciones más afectadas por la implementación de IA será la tramitación de procesos (18%). Por el contrario, la actividad directiva (4%) es la función que los consultados esperan que se vean menos afectadas por las técnicas de IA.

Figura 1. Desde su punto de vista, ¿cuáles de las siguientes funciones se verá más afectada por la Inteligencia Artificial en el corto plazo?

La otra categoría de esta dimensión evalúa el impacto esperado de la IA en diferentes dominios de políticas públicas del poder ejecutivo. Para comprender esta dimensión, la pregunta de la encuesta fue: "¿Cuáles considera usted que serán las primeras áreas de política pública en adoptar la Inteligencia Artificial?". Las respuestas en la encuesta fueron sobre una pregunta de respuestas múltiples (con un mínimo de tres opciones para responder de la lista completa) (ver Figura 2). Los funcionarios locales de México señalan que las áreas de orden público y seguridad (17%) y movilidad (13%) son las que primero apartaran la IA. Por el contrario, las áreas que se no se perciben con una pronta incorporación al uso de IA son la protección social (3%) y la promoción de la cultura (3%).

Figura 2. ¿Cuáles considera usted que serán las primeras áreas de política pública en adoptar la Inteligencia Artificial?

5 Discusión y conclusiones

La investigación presentada reportó hallazgos respecto a tres preguntas basadas en una encuesta sobre la IA en el gobierno realizada a directivos municipales de México, incluyendo dos dimensiones: 1) ¿Cuál es la percepción de los responsables públicos locales en áreas tecnologías de la información sobre el concepto de IA? *Percepciones sobre el concepto de IA en los gobiernos locales*; 2) ¿Cuáles son las expectativas de quienes gestionan o podrían gestionar la IA con respecto a su desarrollo en los gobiernos locales? *Expectativas sobre el desarrollo de IA en los gobiernos locales*. Nuestro análisis estadístico descriptivo proporcionó un enfoque general de nuestras dimensiones, respondiendo exploratoriamente las preguntas de investigación del estudio. Al mismo tiempo, nuestros datos primarios son una fuente de hallazgos sobre la IA en el sector público, que esperamos ayuden a realizar investigaciones en esta misma área en un futuro próximo, e informar las políticas y estrategias nacionales de IA en diferentes contextos, principalmente en los municipios mexicanos. Nuestra primera dimensión sobre las percepciones con respecto al concepto de IA en el sector público municipal en México ha mostrado que los directivos de TIC están abiertos al uso de IA, sin embargo, tiene sus reservas respecto a para qué y con qué fines se utilizaría. Con respecto al futuro del empleo en el sector público, suponen naturalmente que los robots y los humanos compartirán trabajos, y que las nuevas profesiones en el sector público vinculadas a la IA tendrán ser controladas. Los consultados proporcionan opciones más transformadoras para algunas capacidades y comportamientos humanos (monitorear, recordar y analizar) que para otros (sentir o moralizar).

La segunda dimensión analizó las expectativas de los directivos sobre el desarrollo de IA en el sector público en el futuro. Se reportan diferencias notables sobre estas capacidades de transformación de la IA. Los resultados muestran diferentes expectativas en cuanto al potencial de la IA en los gobiernos locales. Al mismo tiempo, esta dimensión también confirma que los directivos en TIC esperan resultados principalmente positivos, más orientados a fomentar las operaciones de gestión pública, que otras áreas probablemente más cruciales en lo político, sobre actividad en gobiernos y administraciones públicas.

Los funcionarios públicos locales encuestados representan a los tomadores de decisiones clave en los gobiernos municipales de México y los resultados muestran similitudes y discrepancias notables en cuanto a cuestiones importantes como las expectativas sobre el futuro y las realidades de la implementación. La IA en el sector público parece estar más orientada a los temas y esquemas de negocios, sin embargo, la manipulación de percepciones ya es objeto de la IA. Se aprecia que no solo está en juego el futuro de la administración pública, sino también la naturaleza misma de nuestros sistemas políticos y democráticos.

La opinión y percepciones de los directivos de TIC municipales son importantes para las próximas investigaciones en el tema, ya que son los principales actores que darán forma a las políticas y estrategias emergentes de IA. En este sentido, los futuros administradores públicos tendrán que establecerse en equipos de trabajo multidisciplinarios para responder a los desafíos y problemas públicos.

La revolución tecnológica que trae consigo la IA está mostrando una tendencia en el sector público, orientada hacia la convergencia entre las ciencias político-administrativas y los sistemas de información y ciencias de la computación. Es posible inferir que las tendencias y nuevos modelos tecnológicos para analizar datos en el sector público son importantes para fortalecer sus capacidades analíticas asociadas con la implementación de políticas en diferentes áreas.

Esta investigación contribuye a conocer mejor los primeros desarrollos de la IA en los gobiernos locales. Este trabajo permite reflexionar sobre las amenazas emergentes para nuestros valores democráticos y sistemas representativos basados en la gobernanza con algoritmos. En el aspecto práctico, la investigación proporciona una guía para los administradores públicos interesados en las implicaciones y los problemas críticos relacionados con la IA en los gobiernos. Por otro lado, fomenta el interés en áreas de políticas con más potencial para implementar aplicaciones y técnicas de IA. En resumen, el futuro de la IA en los gobiernos y las administraciones públicas no está escrito, diferentes actores vinculados al tema reclaman políticas y estrategias de IA justas, y basadas en la equidad. La investigación sobre IA también debe abordar problemas acerca de la creciente complejidad y variedad de datos, métodos analíticos y dispositivos para recopilar información de la sociedad, las empresas y las organizaciones gubernamentales.

Bibliografía

- Agarwal, P. K. (2018). 'Public Administration Challenges in the World of AI and Bots'. *Public Administration Review* 78 (6):917-921. doi: 10.1111/puar.12979.
- Ananny, M. (2016). 'Toward an ethics of algorithms: Convening, observation, probability, and timeliness'. *Science, Technology & Human Values*, 41(1), 93-117.
- Araya D. (2019) 'Who Will Lead In The Age Of Artificial Intelligence?' *Forbes Magazine*, June, 2019. <http://tinyurl.com/>**
- Barth, T. J. and Arnold, F. (1999) 'Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration', *American Review of Public Administration*, 29(4), pp. 332-351.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2017). 'The business of artificial intelligence'. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/cover-story/2017/07/the-business-of-artificial-intelligence>
- Bucher, T. (2017). 'The algorithmic imaginary: exploring the ordinary affects of Facebook algorithms'. *Information, Communication & Society*, 20(1): 30-44.

- Comisión Europea. (2018). *Artificial Intelligence. A European Perspective*. JRC. EUR 29425 EN.
- Criado, J. I., & Gil-Garcia, 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).
- Cukier, Kenneth, and Viktor Mayer-Schoenberger. (2013). 'The Rise of Big Data: How It's Changing the Way We Think About the World'. *Foreign Affairs* 92 (3):28-40.
- Desouza, K. (2018). *Delivering Artificial Intelligence in Government*. IBM for the Business of Government Report.
- Dutton, T. (2018). 'An Overview of National AI Strategies'. On *Medium*. Online: <https://medium.com/politics-ai/an-overview-of-national-ai-strategies-2a70ec6edfd>.
- Faraj, S., Pachidi, S., & Sayegh, K. (2018). 'Working and organizing in the age of the learning algorithm'. *Information and Organization*, 28(1), 62–70.
- Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2012). 'Open e-government in U.S. state governments: Survey evidence from Chief Information Officers'. *Government Information Quarterly*, 29(2), 115–122. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.09.006>.
- Janssen, M., & Kuk, G. (2016). 'The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance'. *Government Information Quarterly*, 33(3), 371–377.
- Lee, K.F. (2018). *AI Super-powers. China, Silicon Valley, and the New World Order*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Margetts, H. (2017). 'The Data Science of Politics'. *Political Studies Review*, 15(2), 201-209.
- Meijer, A. J., Gil-Garcia, J. R., and Rodríguez-Bolívar, M. P. (2016). 'Smart City Research: Contextual Conditions, Governance Models, and Public Value Assessment'. *Social Science Computer Review*, 34(6), 647–656. <https://doi.org/10.1177/0894439315618890>
- Meijer, A., Lips, M., and Chen, K. (2019). 'Open governance: A new paradigm for understanding urban governance in an Information Age'. *Front. Sustain. Cities*, August.
- Mergel, I., Rethemeyer, R. K., & Isett, K. (2016). 'Big Data in Public Affairs'. *Public Administration Review*, 76(6), 928-937.
- Pencheva, I., Esteve, M. & Mikhaylov, S. (2018). 'Big Data and AI – A transformational shift for government: So, what next for research?' *Public Policy and Administration*.
- Pombo, C., Gupta, R., and Stankovic, M. (2018). *Servicios sociales para ciudadanos digitales: oportunidades para América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- Russell, S., & Norvig, P. (2016). *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. Englewood Cliffs, NJ: Pearson Higher Ed.
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., Criado, J. I., & Gil-Garcia, J. R. (2020). Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/0952076720936349>
- Sloane, S. B. (1991). 'The use of artificial intelligence by the United States Navy: Case study of a failure'. *AI Magazine*, 12(1), 80.
- Sun, T. Q., & Medaglia, R. (2019). Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly*, 36(2), 368–383. doi:10.1016/j.giq.2018.09.008.
- Tinholt, D., Carrara, W., and Linden, N. (2017). Unleashing the potential of artificial intelligence in the public sector. Capgemini Consulting.
- Valle-Cruz, D., Criado, I., Sandoval-Almazán, A., & Ruvalcaba-Gomez, E. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation, *Government Information Quarterly*, 37 (4) <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>
- Vydra, S., and Klievink, B. (2019). 'Techno-optimism and policy-pessimism in the public sector big data debate'. *Government Information Quarterly*. doi: 10.1016/j.giq.2019.05.010.
- Williamson, B. (2014). 'Knowing public services: Cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform'. *Public Policy and Administration* 29 (4):292-312. doi: 10.1177/0952076714529139.

Wirtz, B. W., J. C. Weyerer, and C. Geyer. (2018). "Artificial Intelligence and the Public Sector. Applications and Challenges." *International Journal of Public Administration*, 13 (7): 1-20. doi: 10.1080/01900692.2018.1498103.

Wright, N. (2018) "How Artificial Intelligence Will Reshape the Global Order". *Foreign Affairs*.

Zhang, B., & Dafoe, A. (2019). Artificial intelligence: American attitudes and trends. Available at SSRN 3312874.

Tablas y figuras

Tabla1. Estrategia analítica: dimensiones y preguntas del estudio

Dimensiones	Preguntas	Variables a considerer	Escalas y opciones de respuesta
<i>Percepciones sobre el concepto de IA en los gobiernos locales</i>	¿Qué tan de acuerdo estas con las siguientes ideas relacionadas con Inteligencia Artificial?	<ul style="list-style-type: none"> • Estar totalmente abierto a la introducción de la Inteligencia Artificial. • La Inteligencia Artificial en el sector público no tiene que ser muy distinta a la IA en el sector privado. • Asumir con total naturalidad que los robots y los humanos van a compartir el trabajo. • Vislumbrar las ocupaciones futuras de los empleados públicos es complejo, ya que el proceso de sustitución tendrá impactos profundos. • Se necesitarán otras "inteligencias" en los empleados públicos. • Habrá que abordar con solvencia las nuevas profesiones vinculadas a la Inteligencia Artificial. 	Siendo 1 nada de acuerdo y 7 totalmente de acuerdo
	Dentro de la siguiente clasificación de comportamientos/capacidades humanas, ¿qué tan acuerdo está en la sustitución por Inteligencia Artificial dentro del sector público?	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear • Analizar • Actuar • Interactuar • Recordar • Anticipar 	Siendo 1 nada de acuerdo y 7 totalmente de acuerdo

		<ul style="list-style-type: none"> • Sentir • Moralizar • Crear • Decidir 	
<i>Expectativas sobre el desarrollo de IA en los gobiernos locales</i>	¿Cuáles considera usted que serán las primeras áreas de política pública en adoptar la Inteligencia Artificial?	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa • Orden público y seguridad • Asuntos económicos • Protección del medio ambiente • Vivienda y servicios comunitarios • Salud • Promoción de la cultura • Educación • Protección social • Participación ciudadana • Turismo • Movilidad 	Señalar mínimo tres opciones
	Desde su punto de vista, ¿cuáles de las siguientes funciones se verá más afectada por la Inteligencia Artificial en el corto plazo?	<ul style="list-style-type: none"> • Tramitación de procesos • Prestación de servicios públicos • Gestión de redes organizativas • Regulación • Actividad de asistencia y secretaría • Asesoría técnica • Asesoría política • Actividad directiva • Capacitación 	Señalar mínimo tres opciones

Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Muestra final analizada: perfil de los encuestados

	México
Municipios analizados	70 (de 210 con más de 100 mil habitantes)
Edad promedio	39
<i>Género</i>	
Mujeres	4.29%
Hombres	95.71%
<i>Grado académico</i>	
Técnico/bachillerato	6%
Licenciatura/Ingeniería	74%
Maestría	17%
Doctorado	3%

Tabla 3. ¿Qué tan de acuerdo estas con las siguientes ideas relacionadas con Inteligencia Artificial?

¿Qué tan de acuerdo estas con las siguientes ideas relacionadas con Inteligencia Artificial?		
	Promedio	Desv. Estándar
Estar totalmente abierto a la introducción de la Inteligencia Artificial.	5.96	1.17
La Inteligencia Artificial en el sector público no tiene que ser muy distinta a la IA en el sector privado.	5.53	1.75
Asumir con total naturalidad que los robots y los humanos van a compartir el trabajo.	5.50	1.40
Vislumbrar las ocupaciones futuras de los empleados públicos es complejo, ya que el proceso de sustitución tendrá impactos profundos.	5.21	1.52
Se necesitaran otras "inteligencias" en los empleados públicos.	5.13	1.74
Habrá que abordar con solvencia las nuevas profesiones vinculadas a la Inteligencia Artificial.	5.84	1.27

Tabla 4. Dentro de la siguiente clasificación de comportamientos/capacidades humanas, ¿qué tan de acuerdo está en la sustitución por Inteligencia Artificial dentro del sector público?

	Promedio	Desv. Estándar
Monitorear	6.01	1.29
Analizar	5.73	1.35
Actuar	4.63	1.78
Interactuar	5.07	1.71
Recordar	5.96	1.52
Anticipar	6.11	1.25
Sentir	3.39	1.87
Moralizar	3.61	1.89
Crear	4.74	1.80
Decidir	4.27	1.77

Figura 1. Desde su punto de vista, ¿cuáles de las siguientes funciones se verá más afectada por la Inteligencia Artificial en el corto plazo?

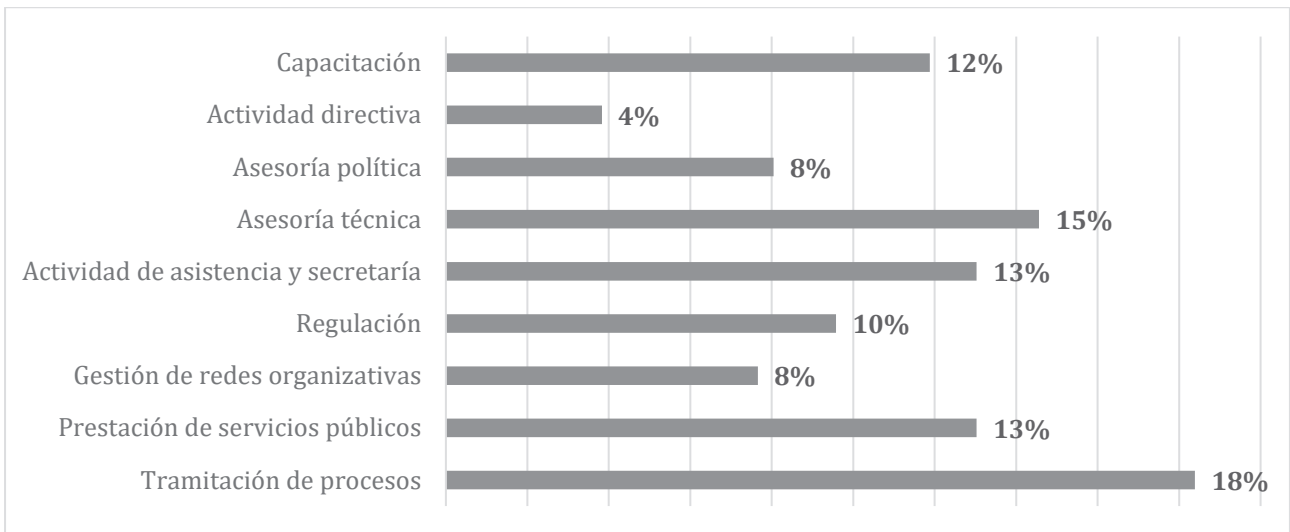
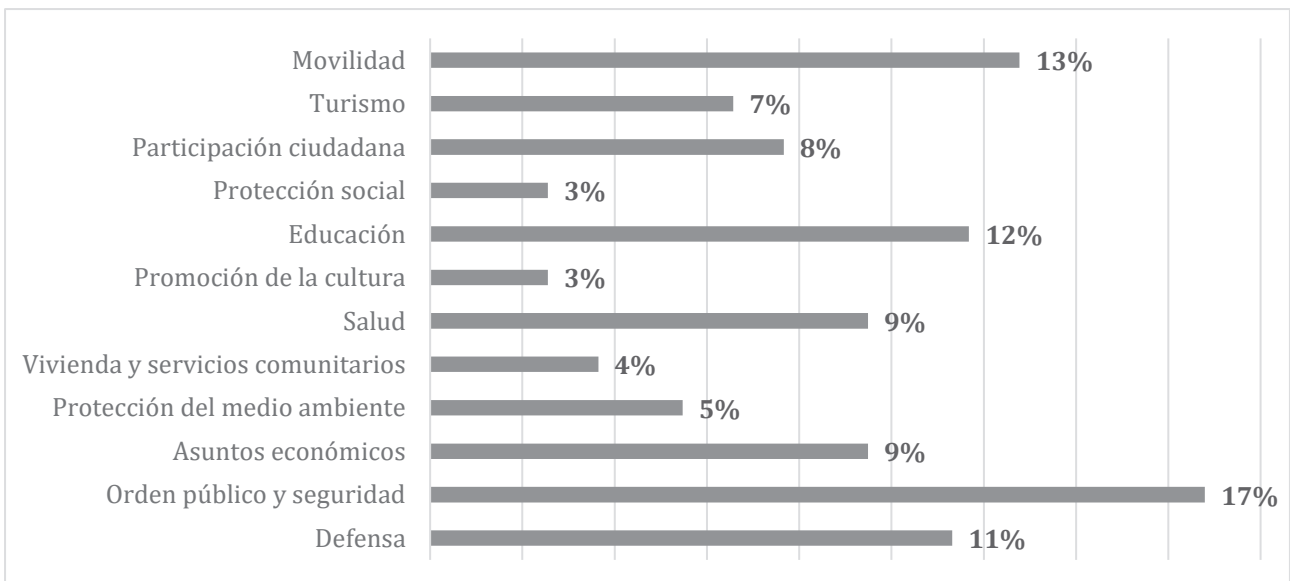


Figura 2. ¿Cuáles considera usted que serán las primeras áreas de política pública en adoptar la Inteligencia Artificial?



**GOBIERNO ABIERTO A TRAVÉS DEL
DIÁLOGO, LA PARTICIPACIÓN EN LAS
DECISIONES Y LA FISCALIZACIÓN**

COORDINADOR

LUIS ESTEBAN VILLANUEVA ÁNGEL

La fiscalización superior como mecanismo de apoyo al gobierno abierto

Luis Esteban Villanueva Ángel
Rocío Elizabeth Cervantes Salgado

“En todas partes del mundo, vemos la promesa de la innovación para hacer al gobierno más abierto y responsable. Y ahora, debemos construir sobre ese progreso. Y cuando nos reunamos de nuevo aquí el año que viene, debemos traer compromisos específicos para promover la transparencia, combatir la corrupción, para dinamizar la participación ciudadana, para aprovechar las nuevas tecnologías, para que podamos fortalecer los fundamentos de la libertad en nuestros propios países, mientras estemos a la altura de los ideales que pueden iluminar el mundo.
Presidente Barack Obama.
discurso pronunciado en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2010

Las transformaciones políticas, económicas y sociales en el mundo son permanentes y están definidos en gran medida por hitos, sucesos o acontecimientos que funcionan como puntos de referencia. Cada uno de estos sucesos, derivó en diversas transformaciones: el descubrimiento de América y los cambios económicos internacionales; la independencia de los Estados Unidos y la revolución francesa, como inicio de nuevos modelos de organización política y social; la igualdad entre las personas y el inicio de la perspectiva de los derechos humanos; la revolución industrial, y las relaciones laborales.

Así de esta manera, a partir de la aparición y difusión de la internet y la era de la información, a nivel mundial se generaron cambios respecto de la actitud de los ciudadanos con relación al desempeño gubernamental, al profundizar en la posibilidad de acceder a mayor información pública.

En este marco de una nueva realidad donde los ciudadanos tienen acceso a más información pública generada por las instancias público – gubernamentales, gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información desarrolladas a partir de la aparición de la internet, podemos inscribir la iniciativa internacional de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Esta iniciativa tiene como una parte de sus principios y objetivos el procurar mejorar en el proceso de rendición de cuentas, como una medida que apoya a la prevención y sanción de actos de corrupción.

En este sentido, la fiscalización superior es un medio que puede apoyar al cumplimiento de los objetivos y principios que persigue la iniciativa del gobierno abierto, puesto que se inscribe en el marco del diseño constitucional y democrático de equilibrio y división de poderes que se inscribe a partir del hito de la independencia de los Estados Unidos y de la Revolución Francesa, donde se hace manifiesto dividir el poder público para evitar procesos de acumulación de éste.

La división y equilibrios del poder público tiene una manifestación en el informe de los resultados de un Poder ante otro, para iniciar con una rendición de cuentas.

Por otra parte, y en el marco del mismo hito de división del poder público, aparece una nueva relación entre la persona y el gobernante. Esta nueva relación se da en el marco del reconocimiento de que el hombre es depositario de derechos, que se manifiestan en la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, en el contexto de la Revolución Francesa. (Consejo Constitucional Francés, 2020)

Es de resaltar para los propósitos del presente trabajo los artículos 14 y 15 de la mencionada declaración:

“Artículo 14. Todos los Ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.”

“Artículo 15. La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público.”

Los artículos previos constituyen, precisamente uno de los principios de la rendición de cuentas como se verá más adelante y se complementan con informe y análisis del desempeño que un poder público rinde ante otro. En razón de ello, es que la fiscalización superior puede ser considerada como un mecanismo de apoyo al gobierno abierto.

1. Generalidades sobre el Gobierno Abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto (OPG por sus siglas en inglés Open Government Partnership) es una iniciativa internacional que surge en 2011, como una medida compartida por gobiernos de casi cien países en el mundo, y sus grandes finalidades son la mejora del desempeño y la de la calidad de los miembros.

En este sentido, las acciones que emprendan los gobiernos en el marco de esta alianza, deben estar asociadas al cumplimiento de compromisos específicos inscritos a los principios del gobierno abierto: (CEPAL, 2020).

a) **La transparencia gubernamental.** La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertas, completas, oportunas, gratuitas y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.

b) **La participación ciudadana.** Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

c) **La rendición de cuentas.** Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.

d) **La innovación y la tecnología.** La idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas tienen en la innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen.

No obstante que son claros los principios del Gobierno Abierto, lo cierto es que no existen estándares promovidos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OPG) sobre las acciones que los países deberían de desarrollar para coadyuvar al cumplimiento de los éstos.

Debido a lo anterior, Access Info Europe, que es una organización de derechos humanos fundada en Madrid, ha propuesto una serie de preceptos asociados a establecer normas que permitan clarificar lo que significa un gobierno abierto, que funcione como una métrica de desempeño que permita definir si un gobierno cumple o no con los principios del OPG. (Access Info Europe, 2015)

La métrica propuesta son en esencia siete elementos:

1. Códigos de conducta:

Normas claras de comportamiento: Que existen normas y reglas de conducta en la vida pública, como un código de conducta. Esto debe ser aplicado por las instituciones que garantizan la rendición de cuentas y la responsabilidad de los funcionarios públicos electos y no electos sobre sus actos y decisiones, asegurando el evitar la participación en las decisiones o sentencias afectadas por sus intereses privados. Los funcionarios públicos también deben ser obligados por códigos de buena conducta administrativa para mantener un registro veraz y completo de sus acciones, definiendo un registro de todo proceso de toma de decisiones y los procesos legislativos, y la captura de todas las entradas en este tipo de procesos, lo que debería quedar reflejado en actas de las reuniones con cabilderos y representantes de grupos de interés.

2. Mecanismos de prevención de los Conflictos de Intereses:

Que los posibles conflictos de interés en el proceso de toma de decisiones se puedan evitar a través de un marco normativo claro y prácticas que aseguren que los funcionarios públicos no están comprometidos en las decisiones donde su juicio podría verse afectado por intereses privados.

3. Publicidad de los Bienes (Declaración de Patrimonio):

Un régimen eficaz y transparente sobre divulgación de activos (declaración de patrimonio y/o bienes) crea un marco de actuación en el que el enriquecimiento ilícito durante el servicio público puede ser prevenido.

4. Transparencia y Regulación del Lobby (Cabildeo):

Que las acciones de lobby (o cabildeo) estén sujetas a controles normativos (o marcos adecuados de regulación) acompañados de la suficiente transparencia para garantizar que el público tenga la supervisión sobre la influencia de intereses particulares o de grupos de interés en la toma de decisiones públicas.

5. Mecanismos de Denuncias y protección para denunciantes:

Que existan canales de protección para los funcionarios públicos que denuncien y hagan pública la información que revela actos de corrupción, conductas inapropiadas, irregularidades, mala administración o derroche de recursos públicos dentro del gobierno, y que existan mecanismos mediante los cuales se actúe en consecuencia frente a estas revelaciones (protección para aquellos que plantean la alerta, si lo hacen internamente o por hacer públicas dichas revelaciones). También debería haber sanciones por no informar irregularidades.

6. Transparencia en Compras Públicas y Adquisiciones:

Que exista una total transparencia en los procesos de contratación pública, con el objetivo de reducir las oportunidades de corrupción y garantizar el gasto efectivo de los fondos públicos, así como la creación de unas condiciones de igualdad de oportunidades de negocio.

7. Organismos de supervisión/vigilancia independientes:

Que existan organismos independientes que supervisen el ejercicio del poder público, que pueden ir desde las instituciones de Ombudsman (Defensor del Pueblo) para la supervisión de los servicios públicos y el gasto público (oficinas de auditoría) a la fiscalización de los poderes legislativo y judicial.

La propuesta de estándares puede ser una base para establecer la agenda a desarrollar por los países en materia de gobierno abierto, ya que ello depende de cada país y contexto institucional particular, el definir qué reformas consolidar y promover para profundizar en los objetivos del gobierno abierto, de transparencia, participación y rendición de cuentas. (Naser y Ramírez Alujas, 2014:27).

En suma, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un reciente esfuerzo global que persigue la mejora del desempeño y la calidad de los gobiernos.

Sus fundamentos pretenden que los ciudadanos cuenten con gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas; que los gobiernos cuenten con instituciones que amplíen la participación social y respondan efectivamente a sus necesidades. Para lo anterior, los gobiernos deben orientar sus esfuerzos hacia el cumplimiento de compromisos concretos que además de promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, establezcan medidas para combatir la corrupción. (Ramírez Alujas y Dassen, 2012:49)

2. El combate a la corrupción y su relación con las finalidades del gobierno abierto

La corrupción es un problema presente en cualquier país, que se manifiesta en mayor o menor medida. En la mayoría de los casos, y conforme la sociedad adquiere conciencia de este problema, se mina a las instituciones, se desacreditan a las políticas y los gobiernos pierden legitimidad.

La corrupción genera impactos que van contra las premisas y promesas de la democracia, y desorienta la asignación de recursos públicos dejando de favorecer a quien lo necesita, generando con ello desigualdad. Afecta al sistema de valores de las sociedades y desvirtúa el ejercicio transparente del poder. En general, es contraria la práctica de la búsqueda del bien común. En este marco se destaca la necesidad del combate a la corrupción para el país.

En razón de lo anterior, la importancia de matizar el problema. Dimensionarlo y poner en relieve la relación con las finalidades del gobierno abierto.

La corrupción es un problema que ha existido en toda época y ha afectado a prácticamente todas las sociedades. Es un problema que contiene una gran historia en su estudio, por lo que al respecto, existe una buena cantidad de literatura. No obstante, es difícil encontrar un concepto único que defina a este problema.

La dificultad en la definición de este fenómeno reside en el hecho de que sus contenidos son amplios. Corrupción implica desde prevaricación, malversación de fondos, falsificación de documentos, tráfico de influencias, apropiación de recursos públicos y en general, conlleva todo un proceso mediante el cual se alteran las conductas y decisiones de personas, grupos e instituciones para favorecer desde el ámbito público, a intereses particulares mediante los que se obtienen ganancias económicas y/o ventajas políticas.

Los estudios sobre la corrupción son variados y están asociados a sus impactos u orígenes. De manera general, una serie de estudios sobre el tema, tienen un enfoque económico, respecto de la ganancia que se puede obtener a través de esta práctica. Otro enfoque está relacionado con aspectos políticos respecto de la manera en cómo a través de la práctica de conductas corruptas, se influye sobre las decisiones políticas gubernamentales, o bien, como se accede a decisiones en la materia.

Un tercer enfoque sobre los estudios de la corrupción se asocia con las instituciones, la corrupción como una institución, o expresado de otra manera, la institucionalidad de la corrupción. Corrupción e institución son conceptos que en sí mismos deberían ser contrapuestos. Una institución tiene la función primordial de servir como vínculo para dirimir los conflictos que se suscitan al interior de y entre la sociedad, de manera que se efectúen de forma pacífica. Las instituciones sirven pues a un buen funcionamiento de la sociedad.

El enfoque de las instituciones como corrupción o la corrupción institucionalizada, tiene principalmente tres perspectivas. La primera está relacionada con la interpretación que la corrupción tiene para los sistemas subdesarrollados económicamente hablando. Como lo plantea Samuel P. Huntington (1968).

Bajo este enfoque, la corrupción favorece la articulación de las demandas y la distribución de beneficios, y serviría de auxilio a los sistemas escasamente institucionalizados, asimilando o funcionando como mecanismo de intermediación a los grupos que no disponen de canales legítimos, de manera que constituye la única alternativa a la violencia.

Otra perspectiva dentro de este enfoque es el grupo de estudios acerca de las instituciones como origen de la corrupción, donde tienden a relacionar la ausencia de mecanismos de ingreso, permanencia, promoción y recompensa de la burocracia con la misma. Ello explicaría cómo los ingresos del personal buscan ser complementados con prácticas corruptas, mediante la apropiación y el uso de recursos públicos para beneficio personal (Bañón: 1978).

Finalmente, una tercera perspectiva dentro de este enfoque de estudio de la corrupción institucionalizada se orienta hacia la poca transparencia con que actúan las instituciones, que conlleva desde trámites, procesos, requisitos, excesiva legislación, etc. de manera que resulta más adecuado para un particular otorgar alguna dádiva para la agilización o realización de sus gestiones que seguir por el ámbito institucional-organizacional.

Esta perspectiva intentaría mostrar la relación entre lo obsoleto de los sistemas de atención de las organizaciones públicas, con relación a las expectativas de calidad de los particulares. Como parte de esta perspectiva se agruparía la corriente que asocia la escasez de valores y cultura organizacional de la burocracia como fuente de la corrupción.

Con relación a la problemática de la corrupción, sin duda se pueden encontrar más enfoques y perspectivas para analizar y estudiar el fenómeno de la corrupción. Para los efectos de este trabajo se hace referencia a tres enfoques: el enfoque económico de la corrupción; el enfoque político de la corrupción y el enfoque institucional de la corrupción con tres perspectivas dentro de este último enfoque. Es precisamente en este último enfoque en el que se asocia la función de fiscalización con herramienta de apoyo al gobierno abierto para mejorar la calidad de la administración pública en el proceso de rendición de cuentas.

Finalmente, es necesario hacer referencia a la manera en cómo se han planteado propuestas de solución a esta problemática desde iniciativas internacionales, a través de la suscripción de acuerdos y convenciones internacionales.

El primero, es la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) que data de 1997, y que entre otros aspectos busca el establecimiento de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Así como el desarrollo de mecanismos de cooperación para erradicar la corrupción.

Una segunda convención es la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, que promovió en 1999, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y que entre otras finalidades promueve la tipificación de delitos de complicidad, incitación, ayuda, instigación, autorización de cohecho por servidores públicos extranjeros

Finalmente, en 2004 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) impulsó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que de igual manera entre otras finalidades pretende establecer medidas preventivas y órganos encargados de sancionar la corrupción, así como el desarrollo de códigos de ética – conducta. Para ello promueve el impulso a la participación de la sociedad civil y medidas contra corrupción corporativa.

3. La Fiscalización Superior como mecanismo de apoyo al Gobierno Abierto

Como se ha mencionado, la Alianza para el Gobierno Abierto, es una iniciativa internacional que agrupa a casi un centenar de países. Sus objetivos primordiales son alcanzar la eficacia y eficiencia gubernamental a través de cuatro ejes principales: rendición de cuentas; transparencia, innovación y participación ciudadana.

Hasta ahora se ha abordado las generalidades sobre el Gobierno Abierto y la relación entre el combate y prevención de la corrupción con el Gobierno Abierto.

Corresponde ahora mostrar la articulación de tales principios con la fiscalización superior de los recursos públicos, y la manera en cómo dicho proceso puede constituir un mecanismo de apoyo a las finalidades del Gobierno Abierto.

Para el caso mexicano, la fiscalización superior tiene un impulso que se inserta en el marco de reformas para profundizar en la gobernanza del país. A manera cronológica, en 1989 se define la creación del Instituto Federal Electoral como un organismo que organizará los procesos electorales del país. Otra transformación se da en 1990 con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo responsable de promover y proteger los derechos humanos. En las reformas constitucionales de 1999, donde se crea la Auditoría Superior de la Federación, como un organismo técnico dependiente de la Cámara de Diputados. Finalmente, en 2002 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Cada una de las instituciones creadas se ha desarrollado y evolucionado diferenciadamente.

Respecto de la fiscalización superior, se renovó el marco normativo en 2009 y posteriormente en 2016 para dotar de mayores facultades al órgano fiscalizador.

Es importante matizar que la reforma de 2016, fundamental que permite mostrar la relevancia que en materia de fiscalización superior existe en México. Esta reforma se enmarca en el inicio de operación del Sistema Nacional Anticorrupción.

El sistema nacional anticorrupción de 2016, tiene tres fundamentos:

- a. La transparencia;
- b. La rendición de cuentas; y,
- c. La participación ciudadana.

Y, de acuerdo con la Ley en la materia tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno y las bases para:

1. Prevenir;
2. Detectar;
3. Sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción;
4. Fiscalizar y controlar los recursos públicos;
5. Emitir Políticas Públicas en la materia.

Para la puesta en marcha del sistema nacional anticorrupción fue necesario expedir cuatro nuevas leyes y reformar tres leyes adicionales, todas de carácter federal.

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. **(NUEVA)**
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. **(NUEVA)**
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. **(NUEVA)**
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. **(NUEVA)**
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. **(REFORMADA)**

- Código Penal Federal. **(REFORMADO)**
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. **(REFORMADA)**

En este mismo marco, se genera el Sistema Nacional de Fiscalización. Éste es un subsistema autónomo pero funcionando como eje central del Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de articular las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, para que éstas no se lleven a cabo en forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral unido para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción.

Por tanto, el Sistema Nacional de Fiscalización, surge como una instancia de coordinación de las entidades de control y fiscalización. Para tales fines, y en el marco de operación de dicho sistema se expidieron Normas Profesionales de Auditoría.

Las Normas Profesionales del SNF fueron desarrolladas a su vez, de normas y principios emitidos por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI):

- ISSAI 1 – Declaración de Lima.
- ISSAI 10 – Declaración de México sobre Independencia.
- ISSAI 20 – Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas.
- ISSAI 30 – Código de Ética.
- ISSAI 40 – Control de Calidad para las Entidades de Fiscalización Superior.

Las Normas Profesionales incluyen recomendaciones y parámetros sobre la conducta de los auditores y de cualquier otra tarea que se haya delegado a los organismos auditores.

Estas normas en su sección 1.4 reconocen tres tipos de auditorías:

1.4 Tipos de Auditoría.

La labor de los organismos auditores puede clasificarse, según las facultades que les correspondan, en tres vertientes principales: auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño.

*a) **Las auditorías financieras** son evaluaciones independientes, reflejadas en una opinión con garantías razonables, de que la situación financiera presentada por un ente, así como los resultados y la utilización de los recursos, se presentan fielmente de acuerdo con el marco de información financiera.*

*b) **Las auditorías de cumplimiento** buscan determinar en qué medida el ente auditado ha observado las leyes, los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos y otras disposiciones contractuales, y puede abarcar gran variedad de materias sujetas a fiscalización.*

*c) **Las auditorías de desempeño** son el examen de la economía, eficiencia y eficacia de la administración pública y los programas gubernamentales. Las auditorías de desempeño cubren no solamente operaciones financieras específicas, sino además todo tipo de actividad gubernamental.*

La clasificación de los tipos de auditoría, así como la realización de procesos mediante normas específicas, permite que a través de los resultados alcanzados, se esté en posibilidad de contrastar datos de manera que pueda valorarse la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Por otra parte, con los principios que se establecen para la fiscalización superior en México, y que emanan del Sistema Nacional de Fiscalización, es factible estimular la participación ciudadana a través de los sistemas de quejas y denuncias previstos, así como de apoyar las finalidades de transparencia mediante la publicación de los resultados de las auditorías al desempeño.

De los resultados que se obtienen en la fiscalización es factible encontrar prácticas innovadoras en el uso de los recursos públicos, que permitirían estimular la eficiencia y la eficacia institucional. Finalmente, el proceso de fiscalización en si mismo constituye la principal herramienta de rendición de cuentas previsto en el diseño constitucional del país.

Bibliografía

ACCESS INFO EUROPE (2015) <https://www.access-info.org/es/blog/2015/02/25/open-government-standards-2/>. Consultado el 18/08/2020.

Bañón Martínez, Rafael. (1978) Poder de la Burocracia y Cortes franquistas. I.N.A.P. España.

CEPAL (2020) De Gobierno Abierto a Estado Abierto. Biblioguías-Biblioteca de la CEPAL. Disponible en <https://biblioguías.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>. Consultado el 26/08/2020.

CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS (2020) https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf. Consultado el 26/08/2020

Huntington, Samuel P. El Orden Político de la Sociedades en Cambio. (1968). Ed. Paidós. Edición 2014. pp. 63 y ss.

Naser Alejandra, Ramírez-Alujas, Alvaro (2014) Plan de Gobierno Abierto. CEPAL 2014. Disponible en https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Nicolás Dassen (2012), "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe", en "Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe", Nicolás Dassen y Juan Cruz Veyra (Editores), Banco Inter-Americano de Desarrollo, pp. 41:71.

Referencias Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización.

La mesa de armonización política: una propuesta de participación ciudadana en las decisiones públicas

Luis Ignacio Arbesú Verduzco

Introducción

Desde la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días uno de los temas centrales en la búsqueda por la consolidación y el adecuado funcionamiento de instituciones, organizaciones y comunidades ha sido el del liderazgo. Si gobernar, *kyvernó* [κυβερνώ]. Globse (2020: s/p) en griego, significa conducir, y el liderazgo implica la capacidad para conducir a un grupo de semejantes, en la cultura contemporánea parecería que todo éxito organizacional sería el resultado de un acertado liderazgo y por consiguiente, todo fracaso o malfuncionamiento en las instituciones de todo tipo sería el resultado de su errónea conducción o en el peor de los casos de la ausencia de sus líderes. Todo esto nos ha llevado a la conclusión de intensificar la búsqueda de liderazgos, fortalecer su desarrollo e incrementar su autoridad. En la historia de la humanidad, nunca se había hablado tanto y hecho referencia al liderazgo con tal intensidad como en la actualidad. Precisamente, cuando en la sociedad su ausencia o, el inadecuado funcionamiento de sus liderazgos es cada vez más evidente.

¿Los resultados exitosos de las sociedades contemporáneas se han dado gracias a la dirección de sus líderes? Y entonces: ¿los fracasos sociales son responsabilidad de la inadecuada actuación de sus liderazgos? Éstas posturas nos ponen en una situación donde, a nuestro juicio, se ha generado un doble y diferente resultado, aunque de una misma naturaleza. La respuesta afirmativa a la primera pregunta nos permite ubicar, en un punto específico, a la positividad del funcionamiento comunitario. Nos proporcionará, en personas concretas, un conjunto de aspectos ejemplares, susceptibles de ser identificables, desarrollables, admirables e imitables. Por su parte, la respuesta afirmativa a la segunda pregunta coloca al grupo humano en una situación antitética pero similar. Ubica también, en personajes precisos, haciendo palpables elementos reprobables, incapaces y reprobables.

Ambos casos ponen fuera de la comunidad y por lo tanto de la individualidad de todos y cada uno de sus integrantes, tanto a la bondad como a la maldad de los comportamientos al generar personajes ideales para aplaudir y admirar o, en su defecto, a chivos expiatorios para colgarlos y colgarles, en cada caso, tanto las virtudes como los vicios propios del comportamiento humano. Este fenómeno pone la comunidad al abrigo de un esfuerzo de autocritica y por lo tanto elimina éste elemento central para su propio desarrollo.

Por otro lado, no existe el líder sin sus seguidores. Gobernantes y gobernados forman un binomio vital profundamente interrelacionado. Además, los liderazgos no surgen de la nada o son -salvo el caso de algunos ejemplos mitológicos- resultado de comunidades concretas. La frase "hijo de David" hace referencia a dos particularidades. Incluye un vínculo con la autoridad al hacer referencia a un monarca ejemplar y; al mismo tiempo, se vincula con una cultura específica, lo cual implica un pueblo y una circunstancia única.

El origen del liderazgo se encuentra en la comunidad y el liderazgo político en su categoría de pueblo, es decir en el concepto cuyo contenido implica la capacidad para la toma de decisiones vinculadas a la conducción comunitaria donde, se fundamentan tanto los derechos como las obligaciones. ¿Cómo se han originado las sociedades humanas? Es decir, ¿Cómo y cuando surge una comunidad? Y finalmente: ¿Qué papel juega el liderazgo? Son varios aspectos de la idea central que anima este trabajo.

La exposición partirá de presentar un caso originado al inicio del 2020 en la ciudad de Puebla el cual tendrá entre un sinnúmero de efectos, un par de ellos relacionados con nuestro tema: el nacimiento de una nueva organización comunitaria, profundamente solidaria y el surgimiento de un liderazgo determinado a conducirla sin escatimar los esfuerzos necesarios para enfrentar las circunstancias.

Con base en el punto anterior, se procederá a exponer la forma como la constitución de una comunidad impacta en la estructura y el funcionamiento de instituciones políticas. Se presentará el principal instrumento, a nuestro juicio, de la conformación comunitaria: la sobremesa. Para ello, serán empleados algunos ejemplos históricos de conformación de instituciones políticas y sociales.

A partir de los ejemplos históricos, dimensionados con el resultado del acontecimiento referido al inicio del 2020 se procederá a mostrar la propuesta de integración de una mesa de armonización política a fin de contribuir a un desenvolvimiento positivo de los fenómenos políticos y sociales.

La formación de una nueva realidad comunitaria

Generado dentro del marco de la violencia a nivel nacional en México, el 24 de febrero del 2020, será recordado como un significativo punto de inflexión¹ en la vida de las comunidades universitarias de la ciudad de Puebla. Se vivían los días del carnaval siendo, el de Huejotzingo, el más emblemático de la región. En él se dieron cita, el día 23, tres alumnos de medicina de las dos más grandes Universidades del estado: la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). Durante el verano de 2019 el Xalapeño Francisco Javier Tirado de 22 años, concluyó su pasantía en Colombia como parte de un programa de intercambio de la BUAP; fue allí donde conoció a Ximena Quijano de 25 y José Antonio Parada (Coti) de 22 años, estudiantes colombianos de pregrado que luego vendrían a México como estudiantes de intercambio de la UPAEP para hacer sus prácticas profesionales.

En Huejotzingo, el 23 de febrero a las 22:15, los estudiantes abordaron un auto correspondiente al servicio de la plataforma UBER, conducido por Josué Manuel Vital, otro joven de apenas 28 años; sus familiares no supieron de ellos en toda la noche, y no fue hasta que la madre de José Antonio, Angélica Cerpa, se dio cuenta de que la ubicación de su hijo había dejado de moverse, por lo que se comunicó con uno de sus compañeros y al no tener noticias se denunció el hecho a las autoridades. A la mañana siguiente se encontraron sus cuerpos: heridos y muertos por armas de fuego. Los tres estudiantes y el conductor de la UBER yacían en los caminos de terracería y campos de la localidad de Santa María Xalmimilulco. Éstos acontecimientos representaron una dolorosa pérdida y ocasionaron una profunda herida en las comunidades de ambas universidades; en la de la localidad de Josué Manuel Vital; así como en las de sus familias.

En un país donde por muchos años se ha padecido una creciente violencia la cual, ha cobrado la vida de miles de víctimas inocentes, ésta tragedia trascendió en un despertar de la población estudiantil congregada bajo un legítimo reclamo: "ni una bata menos, ni un estudiante menos, nadie menos". La respuesta fue contundente y cada comunidad universitaria lo hizo con sus medios tradicionales: La BUAP inmediatamente suspendió sus actividades y la UPAEP se reunió en una enorme asamblea con la totalidad de los integrantes de su campus central. Ambas comunidades marcharon hacia "Casa Aguayo"² para exigir al gobernador su intervención para obtener justicia y para exigir una política y estrategia pública contundentes a fin de terminar con la situación de inseguridad presente en el municipio y en el estado de Puebla. Los representantes estudiantiles acompañados por sus rectores acordaron regresar el día 5 de marzo para presentar la propuesta de las comunidades y contrastarla con la política pública en materia de seguridad.

¹ Para profundizar en el concepto del 'punto de inflexión', puede consultarse a: Morales (2019), Piqueras (2014) y Toni (2009).

² La casa sede del gobierno de Estado de Puebla.

Al día siguiente se desarrolló un hecho sin precedentes. Grupos representantes del resto de las instituciones de educación superior de la ciudad y del estado empezaron a llegar al campus central de la UPAEP para sumarse a la propuesta y a la demanda de seguridad, a tal grado, que se suspendieron las actividades de ese día. De forma paralela llegaron los padres de Ximena y Coti procedentes de Colombia y su presencia animó la integración de una exigencia colectiva gestando, a partir de un profundo dolor y de una sólida compañía el nacimiento de una nueva comunidad en la ciudad de Puebla.

La gestación del movimiento estudiantil poblano en el comité de Universidades Unidas por la Paz (UUPP) se dio en la intimidad. Solamente los estudiantes, a través de sus representantes conocen los detalles de la conformación del comité. Se partió del respeto, reconocimiento e integración de la organización estudiantil de cada institución para integrar un grupo dirigente central conformado por solamente un representante por institución lo cual le permitió una cómoda organización ejecutiva con una sólida legitimidad. Los detalles para la definición de la propuesta y demanda, así como los correspondientes a la organización para presentarlas el 5 de marzo ante el gobernador quedarán en la mente y el corazón de los organizadores, pero el resultado, además de ser del dominio público, resultó ser sorprendentemente maravilloso.

Se trató de la marcha universitaria más grande jamás vista en la historia de Puebla y una de las más impresionantes en la historia de México. Por lo que corresponde al tamaño, los distintos medios estimaron desde 30,000 hasta 200,000 participantes. Ambas cifras nos parecen, a todas luces, lejos de la realidad. Estimamos que el número real debería estar cerca de las 100,000 personas lo cual implicaría la participación de uno de cada cuatro o cinco estudiantes de nivel superior del estado. Por lo relacionado con su impacto, lo más sorprendente fue su organización, su orden y la claridad de sus demandas. La generalidad de las crónicas comparaba su desarrollo con el de la icónica "marcha del silencio" del movimiento estudiantil de 1968 en la Ciudad de México.

Los puntos de partida fueron tres: la Facultad de Medicina; la Ciudad Universitaria ambas de la BUAP y; el campus central de la UPAEP, cada institución se incorporó a partir de puntos bien determinados en el trayecto, conforme se avanzaba. Los contingentes caminaban compactos mostrando en alto a la población que los observaba su identificación, ubicando, además a los más fuertes en el perímetro y a los menos en el centro a fin de evitar la presencia de saboteadores. Los responsables de cada contingente tenían claro donde ubicarlo a la llegada a la casa de gobierno. No se presentó ninguna agresión, no se tuvo ninguna pinta o destrozo, a lo largo del trayecto había puntos de abastecimiento y la población se sumó acercándose para ofrecer alguna colación e incluso café, cada 15 minutos pasaban grupos de dos o tres estudiantes recolectando la basura y cantidad de detalles más. Autoridades y sociedad quedaron sorprendidas.

El UUPP es el resultado tangible de la acción coordinada de los estudiantes por la necesidad de conformar un grupo representativo de sus intereses en materia de seguridad. Su presencia da sustento a una nueva comunidad estudiantil poblana convirtiéndola en un referente nacional e internacional de organización política. Su decidida actividad ha generado un espacio, canales y formas de participación ciudadana capaces de contribuir a la búsqueda de mejores condiciones de vida para el país mediante una transformación social y política a la altura de los desafíos que enfrentan los sistemas democráticos y representativos en la actualidad.

Para este trabajo -donde se pretende contribuir al diseño de alternativas para la concordia social y la legitimidad de las instituciones públicas- la experiencia del movimiento estudiantil ha contribuido con elementos concretos. De entre ellos sobresale el fortalecimiento del orden y la armonización como conceptos capaces de adjetivar -de manera positiva- a la participación ciudadana activa y responsable.

Con este ejemplo, hemos visto como una comunidad surgió a partir de una circunstancia específica, ¿Cómo se manifestaron sus liderazgos? ¿fueron el resultado del desarrollo de profundas capacidades para la conducción de personas? O más bien, se trató de la fuerza -en la presencia de circunstancias concretas- demandante de actitudes firmes para enfrentarla. Estamos convencidos de que la aparición de los liderazgos se encuentra relacionada tanto con la adquisición de capacidades como con la existencia de aspectos circunstanciales concretos. Aunque, aun así, los dos aspectos anteriores no podrían ser suficientes sin agregar, además, la decisión y la determinación para enfrentar el reto impuesto por las circunstancias en un marco de libertad.

Con base en lo anterior estamos convencidos de que los liderazgos ni nacen ni se hacen, simplemente surgen. Para ello se requiere contar con tres aspectos: en primer término, la existencia de características concretas y únicas de los integrantes de un determinado grupo; en segundo lugar, del surgimiento de circunstancias concretas y; por último, de la decisión firme para asumir el riesgo necesario al encarar las circunstancias. Sería una reducción el pretender ver al movimiento estudiantil poblano del 2020 como el resultado exitoso de los programas académicos, investigaciones y difusión de metodologías -por parte de sus instituciones- relacionados con el liderazgo. También, sería un atrevimiento intelectual justificar la aparición de los liderazgos con base -de manera exclusiva- en la magnitud y la fuerza de las circunstancias.

De igual forma, resultaría tremendamente temerario asegurar que fue la firme determinación de los estudiantes el elemento exclusivo de dicho resultado. Por último, aunque en ese mismo sentido, sería una afirmación demasiado ingenua el pretender afirmar que cualquiera de esos tres elementos: capacidades, circunstancia y decisión no han tenido nada que ver. Lo que muestran los hechos es un complejo entramado de los tres aspectos proyectados a niveles extraordinarios por los muchachos.

Es en el seno de la comunidad donde surgen los liderazgos y entonces: ¿Cómo se originan, se desarrollan y consolidan las comunidades? Entendemos la formación comunitaria y su desenvolvimiento como fenómenos políticos para lo cual, partimos de un punto concreto: ubicamos al concepto de 'la política' a partir y en su contenido helénico clásico, es decir: como la disciplina necesaria para vivir el vínculo de la 'polis' esto es, para permanecer en común y en unidad con los demás. Vemos a la política como el arte de vivir en comunidad.

Quizá la lección más grande que nos dejan los muchachos en su movimiento se encuentra en la forma como se concibe, se organiza y se define una comunidad. De hecho, la forma como se presentaron ante el gobernador y los compromisos resultantes, -vigentes aún al escribir éstas líneas- culminaron en el establecimiento de una mesa de diálogo y trabajo conjunto. En ese sentido, el interés de éste trabajo consiste en la pretensión de aportar elementos para el establecimiento y la consolidación de una "mesa de armonización política" donde sus integrantes puedan incidir directamente en la satisfacción de las necesidades ciudadanas de manera compartida, efectiva y acorde con las particularidades de cada comunidad y las circunstancias que enfrente.

La sobremesa como mecanismo de organización política

Tan pronto se conoció el trágico acontecimiento de febrero de 2020, los estudiantes se reunieron en diferentes lugares y de formas diferentes. No obstante, el mecanismo debió haber sido siempre el mismo. Se acomodaron juntos formando seguramente una figura geométrica la cual les permitiera verse a sí mismos sintiéndose juntos y acompañados. En la antigua Atenas la forma del *Ágora* era la de un círculo, precisamente porque cumplía con esas características. La sobremesa constituye una actividad social que incluye esas características.

Una vez concluidas las actividades y, después de satisfacer las necesidades básicas, como la del alimento, iniciamos un proceso relacional donde la información de lo acontecido comienza a ser compartida. Desde los primeros seres humanos, hasta nuestros días, el momento de la *sobremesa* es la ocasión del descubrimiento compartido de la realidad y, por lo tanto, de su análisis primario. Conforme se le dedica más tiempo y espacio, se convierte también, ... en el ámbito de su transformación. Este aspecto seguramente se ha dado a lo largo de toda la historia de la humanidad. Arbesú (2020: 86)

A lo largo de esas reuniones se fue originando el fenómeno del liderazgo. En la medida que la consciencia de su pertenencia y los retos de las circunstancias se definían y se planteaban, surgió a través de sus diferentes temperamentos y capacidades un hilo conductor para ir conformando la estructura y el funcionamiento del movimiento estudiantil para ese momento y lugar precisos. Todo inicia en una reunión y se va a presentar ante las autoridades del estado con la propuesta para la conformación de un espacio de análisis y estudio para tomar decisiones participativas en materia de seguridad. Se inicia y concluye en una mesa.

La política entonces nace y el núcleo de su desarrollo, se encontró en la sobremesa. Ese ámbito, compuesto de momentos (tiempo) y lugares (espacio) concretos, adquirirá una serie de contenidos los cuales, enriquecerán su valor y significado comunitario: un contenido ontológico, al ser ahí donde empezamos a entender lo que somos y de dónde venimos —las historias de familia se convierten en la estructura representativa original de nuestra identidad personal y de grupo—; un contenido epistemológico, al contribuir con el conocimiento de la realidad, es en ese espacio concreto donde fluye la información y surgen las primeras interpretaciones de lo que acontece; un contenido deontológico, al presentar posibilidades y alcances de modificación de los diferentes aspectos descubiertos de la realidad; un contenido teleológico, para darle sentido, a partir del significado, a la transformación de los aspectos descubiertos y tratados y; por último, un contenido axiológico, al plantear los límites, los alcances y el valor de las transformaciones, así como, los criterios para conducir las actitudes y los comportamientos individuales y en grupo.

Por ello, insistimos: el inicio del fundamento del arte de vivir en comunidad, es decir del contenido de la política, inicia en la sobremesa comunitaria y se desarrollará a lo largo de la vida concreta de las diferentes sobremesas ... en cada sociedad hasta transformarse, como en el caso de la antigua Atenas, en el *Ágora*. Arbesú, (2020: 88)

La sobremesa ha sido la constante del funcionamiento político, desde la conformación de las comunidades y los estados hasta los espacios de cabildeo y negociación. En occidente, se presentó de manera indistinta tanto en el mundo grecolatino como en el ámbito judeocristiano: "Compartir la misma mesa era un signo de amistad, de familia, de pertenecer a un mismo grupo o comunidad y a una misma religión". Pérez (2019: 275). En ese sentido, en el origen de la comunidad cristiana, se organizaba el reparto de los bienes comunitarios en función de las necesidades de cada integrante. "Este reparto se centralizaba en los apóstoles, quienes debieron acudir a ser sustituidos por siete personajes, escogidos entre los fieles, para que se encargasen del servicio de las mesas" (Hch. 6:2). Pérez (2019: 276). En una interesante investigación donde se profundiza en el sentido de las formas del banquete y las reuniones sociales -en el oriente medio y las civilizaciones griegas de la antigüedad- realizado por Jean Marie Dentzer, se evidencia la importancia de estas prácticas en la estructura y en el funcionamiento político y social.

El estudio de Dentzer (1982) presenta la costumbre de reclinarsse como un hecho de mayor relevancia, no se trataba tan solo de la postura, era un modo de señalar una institución social desarrollada como es el banquete grecorromano, adoptando también un importante cambio pasando la comida principal del día al atardecer o incluso después del ocaso.

Tanto griegos como romanos toman este banquete formal como un evento al que dedicaban más de tres horas, era la ocasión para unir a la comida un largo periodo donde beber y distraerse ... El banquete siempre ocupó un lugar de gran importancia en el mundo judío ... Suponía el entretenimiento, variando desde juegos festivos a representaciones, música o conversaciones filosóficas, era conocido que no había banquete que se tuviese por acontecimiento social completo si no se ofrecía algún tipo de distracción. Pérez (2019: 277 y 278).

Para la cultura hebrea, el banquete ha tenido y continúa teniendo aun, dos importantes funciones entre muchas otras: por un lado, como un signo evidente de comunión y de pertenencia y, por otro lado, como un valioso instrumento pedagógico. En el Deuteronomio, se explicita la importancia de compartir los alimentos transformando el hecho, en un significativo acontecimiento. "Son varios los textos del A. T., donde se recoge el significado de la comida comunitaria: se expresaba el perdón (2 Sam. 9: 7); la hospitalidad (Jue. 19:20-21) y la amistad (Gén. 43:25-34) Por ello, hacer daño a alguien con quien se había compartido la mesa y la comida, era considerado como un crimen especialmente abominable (Sal. 41;10; cf. Jer. 41:1-2)". Pero no fue solamente lo rico de su significado lo interesante para atraer nuestra atención en su importancia para la conformación de instituciones públicas. "La comida en común era la forma con que corrientemente se sellaban los pactos y tratados, tanto por parte de los individuos particulares como por parte de grupos diversos (Gén 26: 30-31; 31: 46-54) ... no se disfrutaba tanto como el comer y el beber juntos para que ayudase a relajar los ánimos, al placer del diálogo y a unir criterios que dividían a las personas". Pérez (2019: 279).

En cuanto a su importante valor pedagógico, es precisamente durante la comida junto con la sobremesa donde ésta cultura ha conservado las formas y el significado de sus tradiciones, en particular en el caso icónico de la Pesaj o Pascua hebrea. Siguiendo la presentación de Pérez (2019) la Pesaj se desarrolla en dos ámbitos: en de la cena o celebración doméstica y el del banquete de la comunión o celebración en el templo (Jerusalén) "Estos elementos de la cena enmarcaban simbólicamente el memorial del éxodo para ser compartido fraternalmente teniendo, además, una hermosa estructura pedagógica, que permitía que los niños aprendieran mediante esta experiencia a ser judíos, a convertirse en miembros del pueblo elegido". Se trata de un importante ejemplo que evidencia la importancia del núcleo familiar en la conformación cultural, social y política de un pueblo. Se parte del banquete comunitario integrado por las células familiares. "El sacrificio se realizaba por la familia en el templo con los sacerdotes. Tras la inmolación en el templo, las familias participaban en las casas de una cena íntima en la que se comía el cordero sacrificado, los panes ázimos, las hierbas amargas y cuatro copas de vino". Pérez (2019: 287 y 288).

Todas estas tradiciones de las comidas judías son consideradas y analizadas muy frecuentemente, como si fuesen situaciones desusadas, únicas en su tiempo y entorno, cuando deben dejarse ver como una integración del simposio griego, mundo al que pertenecen de lleno. Se dan particularidades judías, pero la organización y la filosofía del banquete es griega o más adelante, en el periodo del segundo templo, grecorromana. ... Cuando los primeros cristianos comienzan a reunirse centraron sus reuniones en torno a una mesa para comer. Como judíos llevaban a cabo la práctica grecorromana ya aprendida y común a todos los pueblos religiosos y sectas del mundo antiguo... Así, el origen no es un modelo o atendiendo a un acontecimiento extraordinario, sino la continuidad de la costumbre que seguía siendo utilizada donde se han introducido "las enseñanzas de los apóstoles y la unión fraterna, con la fracción del pan y las oraciones" (Hech. 2, 42). Pérez (2019: 295).

El ámbito de la sobremesa si bien ha sido origen y fundamento de la vida comunitaria, requiere de mucho más para la conformación de una identidad. Se requiere además del fortalecimiento de los vínculos mediante, en primer término, de una presencia.

En la comunidad ese hecho adquiere la forma de una compañía. Inicia con un estar y permanecer juntos lo cual, permitirá el desarrollo de la consciencia de la pertenencia y la integración de una tradición conformando una cultura específica. Los jóvenes del movimiento estudiantil poblano formaban parte de comunidades concretas las cuales, compartían rasgos culturales. La circunstancia vivida de manera conjunta les ha permitido enriquecer sus patrones y contenidos culturales de los cuales, paradójicamente, partieron para enfrentar las circunstancias.

Estos dos conceptos de sobremesa y compañía vinculados al establecimiento, desarrollo y consolidación de instituciones políticas pueden encontrarse en varios ejemplos históricos. Uno de los más icónicos, desde nuestro punto de vista, se trata de la mítica historia del rey Arturo y sus caballeros de la Tabla Redonda. En él se proyecta el nacimiento del sistema político británico con la pacificación e integración de la totalidad de la isla y la adición posterior de caballeros de los territorios actuales de Francia, Irlanda y los reinos escandinavos.

Cuando Arturo empieza a ser reconocido como monarca por parte de los reinos británicos se desencadenan una serie de conflictos resueltos algunos por las armas y otros por alianzas. De entre estos últimos destaca su boda con *la princesa Ginebra, hija de Leodegrance, rey de la tierra de Camelot*. Merlín es el mediador y cuando el rey acepta la alianza comentó:

—Ésa es para mí —dijo el rey *Leodegrance*— la mejor nueva que he oído, que tan digno rey de proeza y nobleza quiera casar con mi hija. Y en cuanto a mis tierras, se las daría si supiese que le place, pero él tiene sobra de tierras, y no necesita ninguna; pero le enviaré un don que le placirá mucho más, pues le daré la Tabla Redonda que *Uther Pendragon* me dio a mí, la cual, cuando está completa, reúne ciento cincuenta caballeros. Y en cuanto a cien buenos caballeros yo mismo los tengo, pero faltan cincuenta, pues muchos han muerto en mis días. Malory (1485: Libro III, Capítulo 1).

Por su parte, el rey Arturo, con una actitud alegre manifestó:

—Muy bien venida a mí es esta hermosa dama, pues hace mucho que la amo, y por tanto nada hay tan grato para mí. Y más me placen estos caballeros de la Tabla Redonda que muy grandes riquezas.... Así, pues, se levantaron y le rindieron homenaje; y cuando se hubieron ido, Merlín halló en cada silla letras de oro que decían el nombre del caballero que había estado sentado en ella. Malory (Libro III, Capítulo 2).

En éstas citas aparecen los fundamentos de la institucionalidad política de la idílica *Cámelot*: El monarca, la reina y la comunidad política. En ellos recaerán los criterios y las decisiones de composición (legislativas), de comportamiento (ejecutivas) y de valoración (judiciales) del reino.

... el rey estableció a todos sus caballeros, y dio tierras a los que no eran ricos en tierras, encomendándoles no cometer nunca crimen ni desafuero, y de huir siempre de la traición; también, de no ser crueles por ningún medio, sino dar merced a quien la pidiese, so pena de perder su honra y el señorío del rey Arturo para siempre; y de socorrer siempre a damas, doncellas y dueñas, so pena de muerte. También, que ningún hombre tomase batalla ninguna en querella injusta ni por *amor* ni por bienes mundanos. Esto juraron todos los caballeros de la Tabla Redonda, viejos y mancebos. Y cada año lo juraron en la alta fiesta de Pentecostés. Malory (Libro III, Capítulo 15).

Además, el mito proporcionará los contenidos de los criterios éticos adicionando -a los principios de la caballería medieval- un profundo contenido trascendente con la búsqueda del Santo Grial.

... Y entonces el rey y todos los estados volvieron a Camelot, y fueron a vísperas en la gran iglesia, y después de eso a cenar, y cada caballero se sentó en su sitio como antes.

Y al punto oyeron el crujido y estruendo del trueno ... entró un rayo de sol siete veces más claro que el día, y fueron todos iluminados ... y cada uno veía a los otros, por su semejanza, más hermosos de lo que

nunca fueron antes ... Entonces entró en la sala el Santo Grial cubierto con jamete blanco, pero nadie pudo verlo, ni quién lo llevaba. Y toda la sala se llenó de fragancia, y cada caballero tuvo las viandas y bebidas que más amaba en este mundo. Y cuando el Santo Grial hubo sido paseado por toda la sala, entonces el sagrado vaso desapareció súbitamente ...

—Hemos sido servidos —dijo sir Gawain— ... pero ... no hemos podido ver el Santo Grial ... Por lo que quiero hacer aquí voto de que mañana ... estaré ausente ... y no regresaré a la corte hasta haberlo visto más claramente ... Cuando los de la Tabla Redonda oyeron decir esto ... se levantaron la mayor parte e hicieron promesas parecidas.

... dijo el rey Arturo ... casi me habéis matado con el voto y promesa que habéis hecho; pues vos me habéis privado de la más gentil compañía y más leal caballería que se ha visto junta en ningún reino del mundo; pues cuando se marchen de aquí estoy seguro de que nunca más se volverán a juntar en este mundo, pues muchos son los que morirán en la demanda. Y me aflige un poco, pues los he amado tanto como a mi propia vida ... presiento grandemente que esta leal compañía no volverá a juntarse aquí otra vez.... jamás un rey cristiano tuvo tantos hombres dignos a su mesa como he tenido yo este día alrededor de la Tabla Redonda, y ésa es mi gran congoja ... la reina Ginebra fue la que hizo más grande lamentación ... Me maravilla ... que mi señor les consienta que se vayan de él ... fueron a su compañía ... eran ciento cincuenta, y ... todos eran caballeros de la Tabla Redonda. Malory (Libro XIII, Capítulos 7 y 8).

El trabajo de Sir Thomas Malory titulado 'La muerte de Arturo' -publicado originalmente en 1485- forma parte de las famosas novelas de caballería que influyeron en las locuras de don Alonso Quijano. La fecha será importante además para nuestra conformación político-administrativa: El 2 de enero de 1492 culmina la reconquista española y el 12 de octubre Cristóbal Colón llega a América; el 18 de noviembre de 1518 parte la expedición de Hernán Cortés de Cuba; el 20 de mayo de 1521 es herido Ignacio de Loyola en Pamplona; del 26 de mayo al 13 de agosto de 1521 se desarrolla el sitio a la Gran Tenochtitlán; el 7 de octubre de 1571 tiene lugar la batalla de Lepanto; entre 1592 y 1597 Miguel de Cervantes inicia la redacción del 'Quijote' publicado en 1604.

La literatura 'caballescra' jugó -en la cultura de esa época- un papel tan importante como la literatura de ciencia ficción en la actualidad. En su obra, Bernal Díaz del Castillo -por ejemplo- hace referencia a 'los libros de encantamiento del 'Amadís' cuando descubre la grandiosidad de la calzada de Iztapalapa. Entre muchos otros ejemplos. La importancia de la dinámica de la sobremesa no se reduce a los aspectos políticos, se encuentra relacionada con la forma como cada sociedad enfrenta la vida y va diseñando -con base en su experiencia y pertenencia- su propia cultura.

Rasgos esenciales para la integración de la mesa de armonización política

A partir de lo expuesto y con base la experiencia concreta de los estudiantes al inicio del presente año, podríamos intentar descubrir cuáles podrían ser el conjunto de los rasgos básicos o elementos constantes tanto en la estructura y como en el funcionamiento socio político de una sobremesa.

En primer término, encontramos la consciencia clara de la **necesidad de estar con otros**. El conocimiento de la tragedia estudiantil, la certeza de haberse convertido en un hecho recurrente y la amenaza de continuar con una escalada de pérdidas y de dolor, evidenció -además de en los muchachos- en el conjunto de la sociedad poblana la importancia de vivir la circunstancia y enfrentar los problemas juntos. Desde la sobremesa familiar hasta las asambleas universitarias, éste nos parece, el rasgo detonante para la organización.

El segundo aspecto se encuentra íntimamente vinculado al primero y de hecho es un resultado del mismo. Se trata del **propósito claro por conservar la unidad**. Para ello se requiere, tanto partir del deseo, como de la presencia de la apertura a los demás.

Todo ello con base en la idea concreta de estar formando un nosotros más que de la simple adición de un tú y un yo. Implica la consciencia de formar parte de un solo organismo vivo. Podría iniciar con la concepción de formar parte de un equipo, pero no sería suficiente para continuar. La armonización requiere la claridad de ser un solo cuerpo. En una comunidad humana no se es parte de un todo, se es el todo en cada parte. La unidad es un elemento vital.

A partir de los anteriores **la integración** aparece como otro rasgo natural. La diferencia con los anteriores está en que los primeros pueden convertirse en objetivos de la mesa. Es decir, en elementos susceptibles de ser propuestos y buscados para su aparición en cambio, la integración más que un logro se trata de un resultado. Los objetivos se buscan, los resultados se dan. Pero, aun así, no deja de ser un rasgo determinante e incluso un importante indicador para la valoración.

El siguiente si se trata de un objetivo fruto de un profundo anhelo. Se trata de la presencia de **una participación leal y auténtica**. Este espacio demanda de cada integrante, para su funcionamiento, una actitud verdadera. Donde los integrantes se muestren tal y como son para que todos se puedan identificarse unos con y en relación con los otros.

Continúa otro resultado, el de **la pertenencia** a la comunidad. Se trata del fruto de la totalidad de los anteriores. Es en la consciencia clara de la pertenencia a una unidad, a una unidad en común, a una comunidad donde entonces y, solo entonces, se podría pretender hacer referencia a la presencia de bienes en común y de un Bien Común. El principal bien común de un grupo humano es el de poder SER una comunidad.

Con base en los aspectos anteriores el último de los rasgos se desenvuelve en una doble vía. Tanto como objetivo y como resultado. Se trata de la identificación y de la aceptación de la variedad. La igualdad política radica en saberse ser todo y parte del cuerpo social. En eso podemos ser iguales, en lo demás, la riqueza de nuestra comunidad se encuentra precisamente es su diversidad. No fue a un solo líder el que tuvo la idea clara de cómo organizar y conducir el movimiento estudiantil. Fue la suma de la riqueza en cuanto a la variedad de temperamentos, ideas, experiencias y conocimientos de los muchachos que surgió un liderazgo para ir enfrentando las circunstancias.

La mesa de armonización política no puede verse sustraída de los rasgos anteriores. Y es aquí donde adquiere su contenido político. En la conciencia de su conformación y, por lo tanto, de su proyección hacia la sociedad entera. En una mesa que pretende ser de armonización política se aprenderá, se desarrollara y podrán llegar a su más amplio nivel, la capacidad para discutir, reflexionar, analizar, defender, conciliar, reconciliar, perdonar, entre mucho más.

Seguimiento y la valoración de las mesas de armonización política

Como hemos venido viendo, el sentarse a la misma mesa, a lo largo de la historia, se ha convertido en una de las principales aspiraciones de fraternidad humana. "La gran sabiduría de la democracia es que enseña a los políticos a tener que ejercer el diálogo, viviendo con los opuestos ... Si no existe tal comprensión la democracia no sobrevive" *Luiz Inacio Lula da Silva*.

El espacio de la mesa de armonización no puede ser suficiente, por sí mismo, para la formación y crecimiento de una conciencia política y/o comunitaria. También debe ser alimentado. No se trata solamente de un conjunto de personas, ubicadas accidentalmente en un ámbito, donde súbitamente, se empieza a interactuar. Se trata de una relación sistémica desde su inicio donde, la intensidad de la participación permite una continua profundización en la relación obteniendo como resultado, el fortalecimiento del vínculo.

Por ello, el principal objetivo de este modelo se encuentra orientado al desarrollo de un trabajo sistemático de observación, adecuación y valoración de los principales ámbitos (tiempos y espacios) de negociación y concertación política capaces de sublimar los resultados hasta el nivel de un actuar armónico. Es decir, desde, con y en la consciencia de un actuar comunitario.

Para ello y así poder contar con un aprovechamiento adecuado de la suma de los esfuerzos, el modelo considera de forma permanente y constante tres aspectos:

1. la riqueza y diversidad de la presencia humana;
2. la necesidad de armonía y acompañamiento social y;
3. la influencia y el aprovechamiento del comportamiento del entorno.

Cada uno de esos aspectos en lo particular y en su conjunto influyen, determinan y podrían ser el resultado del trabajo compartido.

Es a partir de esos resultados y de su análisis lo que, a nuestro juicio, permitirá dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

- ¿es posible conservar y acrecentar los niveles de identidad comunitaria?
- ¿Cómo interactuar adecuar las posturas de unos y otros sin llegar necesariamente a su eliminación?
- ¿se podría crecer juntos?

La mesa de armonización política más que ser considerada como un objetivo, debe entenderse como un resultado. Ya hemos insistido en la diferencia. Requiere ser alimentada de todos los otros ámbitos de la vida misma. Por ello, la calidad de sus logros dependerá tanto de la cantidad y como de la forma en que el tiempo ocupado en su funcionamiento sea aprovechado.

Resultados, aportes y conclusiones

El funcionamiento adecuado de una mesa de armonización política se centra en dos criterios clave para la toma de decisiones comunitarias: por un lado, en la claridad para entender la importancia vital de la unidad y, por otro lado, en la orientación de las actividades y la consecución de resultados conjuntos y acuerdos unos con otros. Unidad y concordancia.

En ese sentido, las posibilidades para la valoración -tanto de la claridad de la necesidad y como del propósito por conservar la unidad- se podría medir a partir de tres indicadores: el nivel apertura a la integración; la forma como surge y opera la participación y; la claridad de la pertenencia.

Por su parte, la valoración del potencial de concordancia podría ser medido a partir de tres indicadores: la presencia y característica tanto de las similitudes como de las diferencias; la forma y aceptación de la diversidad y; la claridad de la proyección comunitaria hacia sí misma y hacia el resto de la sociedad.

De esta forma podríamos concluir:

- La forma de los comportamientos en la mesa será un reflejo de la manera como los actores actúan y participan en la sociedad.
- A partir de la participación en la mesa de armonización política, surge la posibilidad de orientar los esfuerzos colectivos y de transformar resistencias internas y externas.
- Se posibilita el nacimiento de la conciencia de no ser el yo lo verdaderamente importante. Para dar paso a comprender la magnitud de un nosotros que emerge al ver a otros enfrente de mí y conmigo.
- Puede convertirse en el lugar donde se encuentre el significado de lo acontecido contribuyendo a la generación y/o fortalecimiento de la identidad comunitaria.

- Con base en lo anterior, se podrá dar sentido al porvenir ubicando un destino hacia el Bien Común.
- En unidad, las amenazas pueden ser vistas como retos y entonces, convertirse en oportunidades.

Bibliografía

- Arbesú, L. I. (2020), *La sobremesa familiar en las relaciones comunitarias: modelo de convivencia política*. Páginas 85 a 102 en Robles, C. y J. C. Ortiz (Coord.) *Όράματα [Orámata = Visiones] - El valor ético de la familia*. Bogotá. Editorial Aula de Humanidades.
- Dentzel, J.M. (1982), *Le motif du banquet couché dans le Proche-Orient et le monde grec*. Bibliothèque des Écoles françaises d'Athènes et de Rome.
- Globse (2020), *Diccionario Griego - Español*
<https://es.glosbe.com/el/es/%CE%BA%CF%85%CE%B2%CE%B5%CF%81%CE%BD%CF%8E> acceso: 15 de agosto de 2020.
- Lula, Luiz Inacio (2019), "Entrevista exclusiva", *RT en español*. Transmitida en directo el 4 de octubre de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=gCXVWK5fL00> acceso: 13 de noviembre de 2019.
- Malory, T. (1485), *La muerte de Arturo*, Editor digital: Joselin, <https://losdelaochava.files.wordpress.com/2016/10/la-muerte-de-arturo-sir-thomas-malory.pdf> acceso: 18 de agosto del 2020.
- Morales, M. A. (2019), "¿En qué consiste el punto de inflexión en tu vida?", <https://www.lanota-latina.com/en-que-consiste-el-punto-de-inflexion-en-tu-vida/> acceso: 8 de diciembre, de 2019.
- Pérez, C. (2019), "Las Ideas del Banquete en los ambientes judíos de Palestina y la Diáspora", en Muñiz, Julio César: "Civitas y cives en San Agustín. La construcción de la Iglesia como Estado: Fundamentos de orden constitucional". *Revista Antigüedad y cristianismo. Universidad de Murcia. N° 31-32*, pp. 275-297.
- Piqueras, C. (2014), "¿Dónde está tu punto de inflexión?" 10 de julio, <https://www.cesarpiqueras.com/punto-de-inflexion/> acceso: 8 de enero de 2020.
- Toni (2009), "Punto de Inflexión como Expresión Coloquial y uso en el Lenguaje Periodístico" 16 de abril, <https://area--12.blogspot.com/2009/04/punto-de-inflexion-como-expresion.html> acceso: 14 de enero de 2020.

Fiscalización y participación ciudadana en gobiernos subnacionales

Nadia Carolina Rangel Valdivia

Introducción

Los retos que presentan hoy en día los gobiernos demandan de instituciones públicas con un andamiaje institucional fuerte que les permita responder a los diversos asuntos públicos con acciones que satisfagan a la ciudadanía y que les posibilite dar resultados; lo cierto es que esto es aún más complejo para los gobiernos subnacionales cuyos retos son aún más complejos por tanto, es necesario privilegiar acciones y estrategias de tipo preventivo en materia de política pública en todos los campos, incluido en materia de fiscalización de los recursos públicos y en la gestión gubernamental.

Así, debe privilegiarse la inclusión de participación ciudadana como estrategia de prevención en materia de fiscalización, sin embargo, esto es todo un reto ya que debe interiorizarse por la autoridad y por la ciudadanía como un elemento activo de corresponsabilidad en la tarea de gobernar; si bien es cierto que sumar participación ciudadana como estrategia de gestión ha sido una estrategia largamente abrazada por muchos gobiernos en América Latina, lo cierto es que, en el caso de los gobiernos locales en México, no se ha logrado institucionalizar una práctica formal e institucional de la participación ciudadana.

Lo que tenemos en cambio, son modelos de participación clientelar que han desvirtuado y provocado que la ciudadanía la utilice como un mecanismo electoral o reactivo para obtener beneficios de la autoridad de manera ilegítima y que desincentivan las buenas prácticas de participación ciudadana; el reto es grande sobre todo en materia de fiscalización, toda vez que hoy no se cuenta en la región con elementos de observación que muestren apertura por parte de las autoridades subnacionales, pero tampoco hay un real interés ciudadano de participar, de involucrarse y de abrir esos espacios para incidir en la fiscalización y en la rendición de cuentas de la autoridad.

De tal manera que este trabajo busca observar en la región de América Latina lo siguiente:

1. El marco normativo de la participación ciudadana en materia de fiscalización, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
2. Analizar documentos rectores del desarrollo de gobiernos en la región para identificar su visión en materia de control, vigilancia y fiscalización del correcto uso del patrimonio, el ejercicio de gasto de los gobiernos subnacionales.
3. Analizar si se cuenta con acciones de cogestión entre gobierno y sociedad a través de acciones de fiscalización.

De tal manera que con esos objetivos planteados se busca analizar si los gobiernos observados cuentan con una política de participación ciudadana en materia de fiscalización, también cuales son retos y asignaturas pendientes en la materia desde el punto de vista del gobierno y desde la ciudadanía.

En suma, en el presente trabajo se busca hacer énfasis en la importancia de la vinculación y corresponsabilidad gobierno-ciudadano, así como identificar los retos que tienen los gobiernos subnacionales para institucionalizar la participación ciudadana en materia de fiscalización.

Impulso a la participación ciudadana en materia de fiscalización

ODS y la participación ciudadana en materia de fiscalización

Como se sabe, para los gobiernos del mundo, en los Objetivos del Desarrollo Sostenible ODS, la participación ciudadana es un elemento central para el fortalecimiento de las instituciones, así se plantea dentro del *Objetivo 16* "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", en la *meta 16.7* "Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades". Además, se contempla en el mismo objetivo la *meta 16.5* que se propone "Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas" y la *meta 16.6* en la que se plantea "Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas".

Aquí, para lograr la paz, justicia e inclusión, los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades deben trabajar juntas en poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, hagan justicia, combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la participación inclusiva. Según este objetivo, las personas deben poder participar en el proceso de adopción de las decisiones que afectan a sus vidas y por otro lado, las instituciones nacionales y locales deben rendir cuentas y tienen que prestar servicios básicos a las familias y las comunidades de manera equitativa y sin necesidad de sobornos.

Según los ODS lo que puede hacer la ciudadanía es interesarse por la actuación de sus gobiernos, concientizar a la comunidad sobre la situación real que vive la sociedad y a exigir que los funcionarios rindan cuentas por su actuación.

América Latina y la participación ciudadana en materia de fiscalización

En el caso de la región de América Latina, la noción de participación ciudadana en procesos de fiscalización externa se remonta a finales del Siglo XX con la declaración de Lima en 1995 y las demás declaraciones de la Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) en 2009, 2013, 2016 y la labor de su Comisión de Participación Ciudadana, con lo cual se introdujo en la agenda de algunos órganos fiscalizadores de la región y posteriormente se ha reforzado en las Asambleas posteriores.

Si bien es cierto que se observa en la región grandes esfuerzos desde las instituciones ocupadas de la fiscalización para abrir espacios a la participación ciudadana para observar el uso eficiente de los recursos públicos, con figuras como "el contralor ciudadano", sin embargo, dichos esfuerzos no han sido uniformes en la región, ni tampoco profundos, ya que esta se mantiene muy limitada y acotada a la mera observación del quehacer público, ya que, no se ha abierto la participación generalizada, mucho menos en aspectos decisorios de la fiscalización, aún existe la percepción de que es un riesgo para las autoridades, sobre todo en esta materia.

Se trata entonces de que las autoridades promuevan, reconozcan y fomenten derechos ciudadanos, tales como, el derecho de los ciudadanos a saber, a opinar, a señalar, a participar activamente, a que se le garantice el derecho al acceso a la información, a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Según el diagnóstico regional -que incluyó a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú- realizado por Mendiburu (2020) sobre los avances en estos más de veinte años desde que se firmó la primera declaración y a partir de una metodología de tipo cualitativo donde se realizaron entrevistas a profundidad y un análisis documental sobre todo basado en las respuestas a solicitudes de acceso a la información pública y una diversidad de documentos públicos, se observa una brecha entre el discurso público de la participación ciudadana y sus efectos reales en la práctica.

Según Mendiburu los avances en acciones de participación ciudadana en materia de fiscalización en la región son muy heterogéneos en su alcance y profundidad.

Lo cierto es que en este estudio se muestra que en América Latina no hay evidencias de una verdadera política pública de participación ciudadana en materia de fiscalización, por tanto, no hay avances en la construcción de experiencias y prácticas que vinculen a la ciudadanía en procesos organizacionales e institucionales que transformen el interés ciudadano en las decisiones o resultados de la agenda de fiscalización en la región.

Mendiburu toma para el análisis el *modelo de madurez sobre participación ciudadana* en materia de fiscalización que se presentó en Punta Cana en 2016, en la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS.

Según el modelo hay cuatro niveles de madurez, el *nivel básico* que se vincula a la promoción del derecho de acceso a la información, del derecho de petición y la presentación de denuncias; el *nivel bajo* se vincula a la divulgación de información y de productos de fiscalización (informes de auditoría), *nivel intermedio* vinculado a la formación y al uso de herramientas en el ciclo de auditoría; por último, el *nivel alto* en el que se promueve a través de alianzas entre Entidades Fiscalizadoras Superiores EFS y ciudadanía mediante aportes de la ciudadanía en la toma de decisiones(Cuadro 1).

Cuadro 1. Modelo de madurez sobre participación ciudadana

Modelo de madurez sobre participación ciudadana	
Nivel básico	Vincula a la promoción del derecho de acceso a la información, del derecho de petición y la presentación de denuncias
Nivel bajo	Vincula a la divulgación de información y de productos de fiscalización (informes de auditoría)
Nivel intermedio	vinculado a la formación y al uso de herramientas en el ciclo de auditoría
Nivel alto	Promueve a través de alianzas entre Entidades Fiscalizadoras Superiores EFS y ciudadanía

Fuente: Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS, Punta Cana, 2016.

Como puede observarse, en el nivel básico y bajo, no necesariamente hay participación ciudadana, más bien lo que se tiene son ejercicios de derechos individuales de acceso a la información de hecho según el modelo, es hasta el nivel intermedio con formación de capacidades en los ciudadanos y en el nivel alto donde se da un ejercicio de cogestión y gobernanza, donde hay una vinculación gobierno-ciudadanía y se dan acciones vinculantes en la toma de decisiones.

Asimismo, según los resultados del diagnóstico de Mendiburu se observó que se han realizado acciones tales como la creación de la Comisión de Participación Ciudadana de las OLACEFS en 2009, el mapeo de prácticas de participación ciudadana en 2012, el desarrollo de indicadores de impacto de la participación ciudadana en EFS en 2015 y la capacitación sobre participación ciudadana en fiscalización a funcionarios en EFS (2017-2019).

El estudio también muestra avances en algunas entidades fiscalizadoras EFS donde se incluye el tema como un compromiso en sus Planes Estratégicos Institucionales, y en sus páginas web institucionales, en la implementación de la política de Gobierno Abierto AGA.

No obstante lo anterior, el diagnóstico concluye dentro de sus principales hallazgos, que el discurso ha avanzado más rápido que la práctica, que existe una amplia variación de experiencias en la región en calidad y cantidad, que los ejercicios de participación no son vinculantes, que hay una ausencia de políticas públicas y estrategias de participación ciudadana medibles vinculadas al desempeño de la Institución, se observó un déficit de prácticas y experiencias sobre participación ciudadana en la fase de ejecución de una auditoría y en el seguimiento a las recomendaciones, se privilegian acciones reactivas a través de canales de denuncias pero ausencia de evaluaciones sobre su efectividad, se privilegian prácticas de tipo consultivo sobre prácticas de carácter colaborativo y por último, ausencia de enfoque de resultados e impacto derivados de la participación.

México y la participación ciudadana en materia de fiscalización. Experiencia en gobiernos subnacionales

En el caso mexicano la situación no es distinta a lo que ocurre en otras latitudes de la región, México comenzó en 2015 con la construcción de un andamiaje normativo en materia de fiscalización, combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en materia de fiscalización dando vida jurídica al Sistema Nacional de Fiscalización y al Sistema Nacional Anticorrupción.

De acuerdo con el análisis realizado por la Red por la Rendición de Cuentas, en el cual elaboró un Instrumento de Evaluación sobre Fiscalización y Participación Ciudadana, el cual tiene cuatro dimensiones: 1) dimensión normativa, 2) dimensión de información pública, 3) dimensión de participación ciudadana y, 4) dimensión de resultados. En este estudio se encontró que la participación ciudadana se observa en los procesos de parlamento abierto o de planeación participativa, pero ya en la etapa de implementación, la ciudadanía ya no participa, además se observa en general que las instituciones no cuentan con mecanismos para promover la participación social, no se cuenta con mecanismos para recibir informes y requerimientos de la ciudadanía y no producen informes de resultados en un lenguaje ciudadano (Cuadro 2).

Lo que se observa hoy que es los esfuerzos de normar la participación ciudadana en procesos de fiscalización no ha garantizado que esta sea real y mucho menos efectiva, además de que frente a preguntas sobre a ¿Qué tipo de participación ciudadana es promovida? es evidente que no necesariamente desde el ámbito gubernamental hay una promoción de la participación ciudadana e impulsa la misma en materia de fiscalización, y valdría la pena preguntarse ¿Quiénes participan?, ¿para que participan?, y esto lleva a reflexionar en torno a la calidad de la participación y a los motivos de la misma.

Cuadro 2. Instrumento de evaluación sobre Fiscalización y Participación Ciudadana

Instrumento de evaluación sobre Fiscalización y Participación Ciudadana	
Dimensión Normativa	Se desdobra en dos: la de normatividad en materia de fiscalización y la de normatividad en materia de transparencia y acceso a la información. Para efectos de la evaluación y articulación del índice, se consideran por separado.
Dimensión Información Pública	Esta dimensión se integra por indicadores que evalúan el cumplimiento de obligaciones de transparencia o información pública de oficio en portales de las entidades de fiscalización superior.
Dimensión Participación Ciudadana	Esta dimensión se integra por indicadores que evalúan los instrumentos que facilitan la participación ciudadana en todo proceso de fiscalización.
Dimensión Resultados	Esta dimensión se integra por la evaluación de la información disponible en los informes generados por las EFS

Fuente: Seminario de Fiscalización 2020, disponible en www.fiscalizacion2020.com

Asimismo, las instituciones de fiscalización y de rendición de cuentas deben profesionalizarse, sus titulares deben ser electos a través de procesos democráticos, abiertos y transparentes que legitimen y garanticen la autonomía de los órganos de control.

El caso del Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal

Se considera que en el caso de los gobiernos subnacionales de la región de América Latina el asunto es profundamente más complejo, ya que no se cuenta con información que permita conocer prácticas y experiencias en este ámbito gubernamental ni el grado de avance que se tiene en la materia dentro de las Contralorías Municipales, por ello, se considera relevante presentar el caso del Consejo de Contraloría Municipal del municipio de San Luis Potosí en México, ya que constituye uno de los primeros esfuerzos desde un gobierno subnacional en este país para institucionalizar la participación ciudadana en materia de fiscalización.

Dentro de la exposición de motivos del Reglamento que da vida a la existencia del Consejo se señala que los mecanismos de participación ciudadana deben ser impulsados y percibidos como acciones e instrumentos orientados al control y vigilancia del quehacer público municipal, por lo que se considera viable que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones, control y vigilancia de los asuntos públicos que son de su interés, buscando fomentar e involucrar y abrir los espacios.

La falta de confianza hacia las instituciones y los servidores públicos, la ausencia de información, transparencia y rendición de cuentas, han hecho que existan bajos índices de participación ciudadana en el quehacer público. Los ciudadanos no se atreven a formar parte de los asuntos públicos, porque no cuentan con la información suficiente para evaluar a los gobiernos o para poder involucrarse en la revisión de políticas públicas o programas o estrategias gubernamentales.

El Consejo Ciudadano de la Contraloría Municipal, se concibe como un órgano colegiado que busca generar un clima de confianza en relación con la actuación de los servidores públicos municipales en la transparencia y rendición de cuentas, el otorgamiento y funcionamiento de los programas sociales, trámites y servicios públicos, obras públicas, adquisiciones, desarrollo urbano y movilidad del orden municipal. Los servidores públicos deben tener conciencia de la responsabilidad que implica el ejercicio de la función pública asimismo, prevenirlos que en el ejercicio de su actuación deben abstenerse de participar en actos ilícitos de corrupción, en corresponsabilidad con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, con una continua vigilancia, seguimiento y control de las acciones del Municipio ejecutadas por los servidores públicos municipales, buscando un encause preventivo, de manera que las cosas se logren con transparencia responsabilidad y eficiencia.

Por otro lado, también se observa que dentro del Plan Municipal de Desarrollo se propone la conformación de un órgano ciudadano que prevenga y combata la corrupción a través de acciones de vigilancia y fiscalización.

Pues bien, el Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal tiene como principal objetivo el promover una cultura de participación social en la vigilancia, supervisión y el desempeño íntegro de los servidores públicos del gobierno local de San Luis Potosí, en el buen ejercicio de sus funciones y seguimiento adecuado a la aplicación de los recursos que administre el Municipio asignados en diversas materias a fin de fortalecer la práctica en la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción de manera que pueda mejorar la percepción y confianza de la ciudadanía.

El Consejo constituye un mecanismo de participación municipal normado y conformado como un órgano colegiado de participación social, cuyo nivel de incidencia es la participación ciudadana en temas de combate y prevención de la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; este órgano está concebido como un órgano auxiliar que coadyuva con la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí y sus atribuciones se encuentran reguladas en el Reglamento del Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal.

Cuadro 3. Áreas de fiscalización del Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal

Áreas de fiscalización del Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal.	
Áreas de vigilancia del Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal	a) Transparencia, rendición de cuentas, archivos y datos personales;
	b) Trámites y servicios públicos;
	c) Programas sociales;
	d) Obra pública,
	e) Adquisiciones y auditorías gubernamentales, y
	f) Desarrollo urbano y movilidad del orden municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento del Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal

Con el fin de constituir el Consejo, se creó la Comisión Integradora, como un órgano ciudadano colegiado, con nueve representantes ciudadanos miembros de Entidades Académicas y Organizaciones de la Sociedad Civil, quienes desde su conformación el día 29 de enero de 2019, trabajaron en coordinación con la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí en la formulación y elaboración del Reglamento del Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal, así como en la Convocatoria para la postulación de ciudadanos interesados en constituir el Consejo, además de que tenían la tarea de revisar la documentación que se recibiera por parte de los interesados para evaluarla y designar por consenso a los mejores perfiles titular y suplente, debiendo reunir en sus perfiles las características tales como conocimiento, experiencia, compromiso, fomento a la transparencia y rendición de cuentas, equidad de género, además de los requisitos previamente solicitados en la Convocatoria y el Reglamento del Consejo.

La Comisión Integradora del Consejo junto con la Coordinación de Investigación y Contraloría Social perteneciente a la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí presentaron a la Comisión de Gobernación del Cabildo Municipal, el proyecto del Reglamento del Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal mismo que fue aprobado y publicado en la gaceta municipal, de la cual se desprendió en el mes de septiembre del 2019 la Convocatoria presentada a la Ciudadanía.

Los lineamientos para generar la Convocatoria surgieron a partir de la publicación del Reglamento del Consejo, así como el consenso entre los miembros de la Comisión Integradora, la Convocatoria se dio conocer a la ciudadanía en la última semana del mes de septiembre, y duro aproximadamente 3 meses, fue difundida en medios impresos y los medios digitales que dispone el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, así como de manera física en centros públicos, de educación, colegios de profesionistas, organizaciones de la sociedad civil.

Las propuestas recibidas se presentaron en las instalaciones de la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí en un sobre cerrado con atención a la Comisión Integradora del Consejo, los cuales se mantuvieron cerrados, en el mes de febrero del 2020 se entregaron para su revisión en la próxima sesión de la Comisión Integradora, resultados que se dieron a conocer en el mes de marzo de 2020.

Por cuestiones de la contingencia sanitaria se pospuso la toma de protesta a los integrantes designados por la Comisión Integradora integrar el Consejo Ciudadano de Contraloría Municipal, la cual se efectuó el día 24 de junio de 2020, instalando los trabajos del Consejo ese mismo día con la primera reunión ordinaria en la cual se eligió al presidente del Consejo y el pasado día 9 de julio la primera reunión extraordinaria donde se designaron entre los consejeros u miembros del consejo las Comisiones donde colaboraran.

Con lo anterior, se logró constituir el primer organismo de esta naturaleza en el estado y uno de los pocos que hay en el país, dándole un sustento normativo con el Reglamento y que está representado por un presidente ciudadano y seis consejeros que presiden las comisiones materia de sus atribuciones de transparencia, rendición de cuentas, archivos y datos personales; trámites y servicios públicos; programas sociales; obra pública, adquisiciones y auditorías gubernamentales, y desarrollo urbano y movilidad del orden municipal (Cuadro 3).

Se considera que este mecanismo es una buena práctica pero es un primer paso que tiene retos y desafíos muy grandes hacia adelante, si bien es el primer organismo ciudadano en la materia constituido en el estado de San Luis Potosí y unos de los pocos que operan en el orden nacional, este organismo busca incidir de manera preventiva en el combate a la corrupción, promoviendo mediante la difusión y capacitación el ejercicio de los derechos ciudadanos al acceso a la información pública y rendición de cuentas, este órgano debe fortalecerse construyendo alianzas estratégicas en un plano horizontal con organizaciones de la sociedad civil, entidades académicas y actores locales de los diferentes grupos de interés preocupados y ocupados de la vigilancia del desempeño gubernamental.

Conclusiones

La participación ciudadana en materia de fiscalización debe dejar de ser percibida como un riesgo, ya que esta es muy valiosa, en todo momento es un instrumento que permite avanzar en la prevención de la corrupción, es necesario escuchar a la ciudadanía e incorporar sus intereses, comentarios e investigaciones en la agenda de las entidades fiscalizadoras, ya que la ciudadanía es una fuente de información valiosa en la ejecución de tareas de fiscalización, y también es una fuente poderosa de legitimidad gubernamental.

Se debe reconocer que en la región existe un déficit significativo de prácticas y experiencias de participación en las EFS, y se han privilegiado el uso de canales de denuncias, por tanto, es necesario repensarla como un mecanismo preventivo de identificación de áreas de riesgo, como un pilar central en la construcción de ciudadanía y de apertura a esquemas de gobernanza que fortalezcan la relación gobierno-ciudadano.

En México el camino aún es largo, por tanto, la construcción de alianzas e implementación de mecanismos de coordinación gobierno-ciudadanía es central, se debe avanzar en la construcción de ciudadanía, donde exista una corresponsabilidad del ciudadano para involucrarse en asuntos públicos y en asuntos de fiscalización.

La integración de órganos ciudadanos normados es un avance, sin embargo, el reto es lograr institucionalizarlo, construir capacidades en los ciudadanos que lo integran para el cumplimiento de sus atribuciones.

Bibliografía

Mendiburu, Marcos (2020). La participación ciudadana en las entidades fiscalizadoras superiores en América Latina ¿avances o impasses? Licencia Creative Commons Atribución-SinDerivar4.0 Internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/> Controla tu Gobierno, A.C.

Sitios web

<http://www.fiscalizacion2020.com>

<http://www.olacefs.com> Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)
<http://www.olacefs.com/declaracion-de-punta-cana-sobre-la-promocion-de-la-participacion-ciudadana-en-el-seguimiento-y-la-fiscalizacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-agenda-2030/>
<http://www.pirce.cide.edu>
<http://www.rendiciondecuentas.org>
<https://www.sanluis.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/Reglamento-Consejo-Ciudadano-de-Contraloria-Municipal-RevisionSNH-final25.pdf>
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es>

**GOBERNANZA URGENTE
EN ESCENARIOS INCIERTOS**

COORDINADOR

JORGE FERNANDO RESINA DE LA FUENTE

Gobernanza urgente en escenarios inciertos

Jorge Fernando Resina de la Fuente
Esther del Campo García

Introducción

La reciente eclosión de la COVID-19 ha supuesto un reto para todos los ámbitos de nuestra vida.

La necesidad de afrontar un acontecimiento imprevisto, de naturaleza global y consecuencias impredecibles, como es una pandemia, sitúa el foco de atención, una vez más, en la capacidad de respuesta de nuestras instituciones.

La rapidez y eficacia con la que actúen marcará, en buena medida, la evolución de los hechos y el grado de éxito o fracaso en contener la expansión del coronavirus.

Con el fin de contribuir a la discusión sobre el desempeño de administraciones públicas y gobiernos en tiempos de crisis, esta ponencia se aproxima a la realidad institucional actual y plantea una reflexión sobre los mecanismos vigentes, prestando especial atención al diseño de nuevos instrumentos de política que favorezcan una gobernanza urgente en escenarios inciertos.

Para ello, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero, se aborda la irrupción de los denominados problemas malditos (*wicked problems*), como aquellos problemas complejos y multidimensionales, cada vez más frecuentes, que requieren de respuestas rápidas, pero de soluciones a largo plazo.

En el segundo, se plantea el debate sobre el tipo de instituciones que se necesitan para encarar dichos problemas y establecer mecanismos de gobernanza innovadores, con capacidad para asentar las bases del futuro.

En el tercero, se analiza un aspecto concreto de las instituciones, que se ha convertido en una de los asuntos cruciales durante la pandemia y que será clave en el diseño de nuevos instrumentos de política: la relación entre los centros de decisión política y el conocimiento científico y experto.

Por último, se identifican cinco interrogantes que han quedado abiertas con la crisis sanitaria, que cuestionan el (buen) estado de nuestras instituciones y urgen a hacer frente a nuevos desafíos políticos y sociales.

1. Lo urgente: los problemas malditos ya están aquí

Con bastante fuerza, la COVID-19 irrumpió el pasado marzo dentro del grupo de los llamados problemas malditos. Así denominados en el texto clásico de Rittel y Webber (1973), estos problemas se caracterizan por la dificultad para definirlos, los desacuerdos sobre cuáles son sus causas, su naturaleza variable o las consecuencias imprevistas que entrañan.

Por lo general, se trata de problemas socialmente complejos, que implican cambios de comportamiento y para los cuáles no existe una respuesta acertada como tal.

A pesar de que no es un término nuevo, ni los problemas a los que hace referencia tampoco lo son (como, por ejemplo, el cambio climático, la obesidad o la deforestación), el hecho de que el impacto de estos problemas no fuese palpable de manera inmediata ha provocado que siempre se vieran como problemas que hay que abordar, pero que pueden esperar. Hasta la manifestación del coronavirus.

La pandemia sitúa a este tipo de problemas en primera fila. No sólo por las consecuencias que vivimos desde sus inicios, sino también por la previsión de potenciales problemas similares que están por venir. Esta predicción obliga a pensar en modelos institucionales flexibles, capaces de responder con rapidez, y movilizar recursos y actores de forma coordinada.

Se requiere, por tanto, de una administración capaz de gestionar mayores niveles de complejidad y fragmentación, afrontar con diligencia acontecimientos imprevistos, manejar la incertidumbre y direccionar con políticas activas los escenarios futuros.

Sin embargo, los enfoques tradicionales -aun predominantes- no parecen ser los óptimos para abordar la naturaleza de estos nuevos problemas malditos a los que nos enfrentamos (Innes y Booher, 2010).

Como ha quedado de manifiesto con la pandemia, su aparición supone que, con facilidad, se desborde la capacidad de respuesta de las instituciones. Con frecuencia, y como resultado de ello, esta falta de respuesta (o de respuesta imprecisa) ha conducido o bien a asumir las limitaciones y bajar las expectativas sobre la capacidad de solucionarlos, o bien a transferir las decisiones al ámbito técnico.

En el primer supuesto, estamos ante la renuncia a gestionar con eficacia el problema; en el segundo, a desplazar la toma de decisiones y sustituir las decisiones políticas con conocimiento especializado. Queda claro que ni una salida ni otra son las deseables, siendo necesario poner en marcha un proceso complejo que implique mejores mecanismos de consulta, mejor conocimiento y mejor aprovechamiento de los socios y aliados externos de las instituciones (Head, 2008).

Hay que tener en cuenta además que estos problemas provocan, por la propia dificultad de definirlos, escenarios marcados por la incertidumbre. Lo habitual es encontrarse con contextos donde la información es escasa y en los que se cuenta con pocas evidencias, por lo que es difícil incluso establecer criterios claros para la mejor toma de decisiones.

Encontrar una salida a esta situación pasa, en todo caso, por el diseño de herramientas que faciliten estructurar las alternativas de decisión, evaluar las opciones disponibles y, finalmente, elegir entre una de esas alternativas en base a un cálculo relativo de cuáles son sus fortalezas (Hansson y Hirsch Hadorn, 2018).

2. Lo necesario: el diseño de nuevos mecanismos de respuesta

Abordar problemas malditos como la pandemia actual supone pensar en instituciones capaces de responder con inteligencia a ese entorno incierto marcado por la complejidad social, y que va a requerir tanto del desarrollo de políticas innovadoras, como de una buena dosis de democracia deliberativa (Brugué, Canal y Paya, 2015).

Esta idea que conduce hacia nuevas formas de gobernanza colaborativa, basadas en el control distribuido, la deliberación y la definición de objetivos y metas comunes, no es nueva. Ya antes de la crisis se venía trabajando en nuevos diseños institucionales, más abiertos, con capacidad de gestionar de forma inteligente, basado en la innovación e incorporando nuevas herramientas de gestión, como sucede con el *big data* o dispositivos basados en inteligencia artificial, que pueden mejorar la respuesta de los gobiernos.

Si bien, las instituciones son resistentes al cambio, ya que están sujetas a sus propias trayectorias (*path dependence*), prácticas informales y cultura organizacional. Una transformación institucional supone cambiar patrones clásicos, relaciones jerárquicas y procedimientos. Lo cual no es poco.

Durante los primeros meses de respuesta a la COVID-19 se ha puesto de manifiesto las limitaciones de muchos países para afrontar la crisis, utilizando (o, si se quiere en términos más coloquiales, echando mano) de mecanismos constitucionales que, en algunos casos, nunca antes se habían empleado, como el Estado de alarma, de emergencia o la declaración de catástrofe. Instrumentos que han servido para salir al paso de la situación pero que, al mismo tiempo, han parecido no ser suficiente, y cuya falta de uso ha creado confusión.

Esto pone sobre la mesa la necesidad de pensar nuevas formas institucionales y mecanismos de respuesta específicos orientados a mejorar la resiliencia de las instituciones, y a favorecer una mejor gestión de las crisis.

Esta transformación ha de incluir necesariamente el diseño de modelos institucionales que tengan en cuenta no solo la gestión del presente, sino del futuro, incluyendo a las próximas generaciones en la ecuación. Esto supone que, frente al corto plazo, se ha de pensar en las consecuencias en el largo, que a la noción de gobernabilidad, se le añade la de sostenibilidad, y que entran en juego nuevas herramientas de política (como las políticas conductuales), estrategias para el desarrollo de la confianza institucional (Güemes y Resina, 2019) o modelos de desarrollo económico (como el *Green New Deal*), además de una forma de pensar las instituciones a través de mandatos (González-Rico y Grosseries, 2016).

Estas transformaciones implican también cambios sustantivos en el diseño de políticas. Como apunta Peters (2020), pensar en modelos más participativos y colaborativos no es como tal algo novedoso, aunque plantearlo sirve para romper con las inercias tradicionales y ampliar el rango de respuestas, sobre todo en lo referido a abrir posibilidades de interpretación del problema y evitar su cierre prematuro.

Participación y colaboración que han de tener en cuenta aspectos sociales y económicos, pero también territoriales, ya que como hemos visto, la crisis sanitaria se ha vuelto más difícil de gestionar en aquellos modelos cuya complejidad y diversidad territorial es mayor (Tudela Aranda, 2020).

Surge así la necesidad de establecer nuevos itinerarios de políticas, con estrategias orientadas a diseñar hojas de ruta, con la participación de distintos actores, la identificación e inclusión de nuevas tecnologías, la estimación de los impactos, y un proceso continuo de retroalimentación y evaluación (Hornsby, Ripa, Vassillo y Ulgiati, 2016).

Lo importante, en ese sentido, pasa por generar más herramientas, más ideas y reunir un mayor número de soluciones, en un proceso en el que la experimentación y el diseño de espacios híbridos gana protagonismo (Resina, 2019). Un proceso que ha de ir acompañado además de la construcción de nuevos mecanismos de responsabilidad política (Del Campo, 2014).

3. El reto inmediato: mejorar el conocimiento de los centros de decisión

Una de las cuestiones que más atención ha suscitado durante los primeros meses de gestión de la pandemia ha sido la relación entre los gobiernos, como centros de decisión, y los científicos y expertos, como representantes de la producción del conocimiento técnico. Este interés plantea la necesidad de pensar sobre las relaciones entre ambos ámbitos y la importancia de generar mecanismos de gobernanza que combinen la decisión política con el criterio científico.

La relación entre los decisores de políticas y los expertos es un debate de larga data. Es habitual que la sociedad requiera de opiniones basadas en conocimiento experto, que vayan más allá del sentido común (Morgan, 2013). Sin embargo, ¿cuál debe ser el papel que ocupen? ¿Hasta dónde llega su capacidad de influencia? ¿Cuánto debe valer su opinión? Junto a ello, surgen otras cuestiones, como los mecanismos de comunicación y difusión científica, las narrativas que se crean, o la entrada de los expertos en el engranaje institucional.

Para esta relación entre política y ciencia, se ha caracterizado tradicionalmente tres modelos: el decisionista, en el que los políticos son los responsables de fijar las metas y la toma de decisiones, y los especialistas, de la consulta y la implementación de las decisiones políticas; el tecnocrático, en el cual los expertos toman las decisiones directamente, y los políticos las aceptan; y el pragmático, en el que se da una interrelación entre ambos ámbitos, más que una división de funciones (Habermas, cit. en Peters, 2008: 133).

En otras ocasiones, la forma de consultar a los especialistas ha sido preguntar a una eminencia o formar para el caso un pequeño comité con varias personas de reconocido prestigio en la materia (en el mejor de los casos).

Sin embargo, este *modus operandi* no está exento de escollos, y se corre un riesgo habitual, el de considerar las opiniones de estos expertos como una opinión aséptica, basada en la evidencia empírica y un sustento objetivo. Una circunstancia que no siempre se da, ya sea porque no existe esa evidencia, ya sea porque se están obviando los intereses, valores y sesgos de los propios expertos (Sutherland y Burgman, 2015).

Cómo hacer factible la transferencia de conocimiento desde distintos ámbitos de producción hacia los centros de decisión se convierte así en una cuestión de primer orden. Qué se va a transferir y de qué manera, a través de qué canales, y cómo alinear las necesidades de las administraciones con la tecnología que se produce son algunas de las preguntas a resolver, sobre todo si se tiene en cuenta que lo habitual es que impere un modelo burocrático, donde el diálogo fluye con dificultades (Bozeman, 2000).

Incorporar nuevas voces, a quiénes, con qué rol, a través de qué mecanismos de coordinación y comunicación, y cómo finalmente se toman las decisiones son incógnitas que habrá que resolver. A continuación, ofrecemos un modelo de análisis para la relación de centros de decisión política con comités de expertos (ver Gráfico 1).

Dicho modelo incluye como primer aspecto si el centro de decisión política cuenta con un comité de expertos constituido como tal o no. En el caso del primer supuesto, atenderemos a cuál es su composición, qué funciones puede desempeñar y cuáles son los mecanismos de funcionamiento. En el segundo supuesto, estudiaremos si existe o no algún otro instrumento de consulta con expertos.

A) Supuesto 1: cuenta con Comité un Comité de Expertos

Existe un organismo institucional constituido con tal carácter. Si bien, su naturaleza puede variar, según:

1. Su composición.

En este caso, el diseño del comité variará según por qué miembros esté integrado:

- Composición mixta: está formado tanto por expertos como por otros actores políticos o sociales.
- Composición de expertos: está formado únicamente por expertos; en este caso se puede diferenciar además si está formado solo por especialistas de una misma área o se trata de una composición transdisciplinar.

2. Sus funciones:

El comité puede tener adjudicadas distintas funciones, según cuál sea su rol en relación a la toma de decisiones:

- Residual: aunque existe un comité sus funciones están vagamente definidas y apenas hay relación con el centro de decisión política.
- Asesoría: cumple un papel de asesoramiento a los centros de decisión política, por lo general, por requerimiento de los mismos.
- Co-gobernanza: tiene un papel de co-decisión, participando en la toma de decisiones junto al centro de decisión política.
- Toma de decisiones: tiene la responsabilidad de tomar las decisiones, de forma que su dictamen será el que se seguirá, guiando por completo la decisión política.

3. Sus mecanismos:

Con esta tercera dimensión, se busca analizar si el comité cuenta con mecanismos específicos de coordinación y comunicación:

- De coordinación: si incluye mecanismos de coordinación interterritorial (ya sea infra o supra nacional) e intersectorial (entre distintas ramas).
- De comunicación: si cuenta con una portavocía que comunique directamente a la sociedad las discusiones y hallazgos científicos; si tiene establecido un sistema periódico de comunicaciones; si cuenta con un sistema de transparencia, provisión de datos y mecanismos de *accountability*.

B) Supuesto 2: No cuenta con Comité un Comité de Expertos

1. Cuenta con instrumentos de consulta:

A pesar de no contar con un comité de expertos como tal, sí existen instrumentos que favorecen el diálogo y/o la transferencia de conocimientos científicos. En este caso, puede distinguirse entre si esos instrumentos se refieren a instituciones públicas, privadas o con carácter mixto. En este último supuesto, puede a su vez, diferenciarse si se cuenta con instrumentos de concertación público-privado o no (se da la relación por separado).

2. No cuenta con ningún tipo de instrumento.

4. Las interrogantes abiertas: los obstáculos, ¿salvables?, que se hicieron visibles

La COVID-19 ha puesto de manifiesto la fragilidad de la vida tal y como la conocíamos hasta ahora. Se ha quebrado la sensación de seguridad que nos acompañaba, así como la percepción de que éramos infalibles. Los riesgos se han hechos visibles y las incertidumbres sobre nuestra cotidianidad han adquirido un protagonismo impensable hace tan solo unos meses atrás.

Como señalábamos antes, la crisis desatada por el coronavirus cuestiona además cuál es el verdadero nivel de resiliencia de nuestras instituciones. Aunque de forma apresurada, la primera conclusión que nos deja es la sensación de que sí, (a pesar de todo) son resilientes, pero quizá menos de lo que pensábamos.

Con ello se abren una serie de interrogantes sobre los principales obstáculos que hemos encontrado y que se han evidenciado durante los primeros meses de pandemia:

1. Falta de liderazgo:

La crisis ha mostrado la incapacidad de afrontar amenazas globales, mediante instituciones que así lo sean, lo que ha supuesto una ausencia de respuestas globales. Los tropiezos de la OMS y la ausencia de liderazgo de otras instituciones o líderes nacionales han ahondado en esta sensación.

2. Ausencia de cooperación:

A excepción de los Fondos de Reconstrucción de la UE, los mecanismos de cooperación han brillado por su ausencia. Incluso en cuestiones que requerían de acciones cooperativas, se ha producido justo el efecto contrario: la competencia, como así ha sucedido con la compra de medicamentos, la guerra entre países y compañías para lograr la primera vacuna, o la venta de respiradores y mascarillas en el mercado internacional, provocando incluso el desabastecimiento en muchos países.

3. Dificil articulación de actores y concertación de políticas:

La pandemia ha mostrado una inusitada dificultad para actuar de forma articulada entre distintos actores (ya sea público-privado, a nivel territorial, entre países, o entre organismos internacionales y actores sociales). Prueba de ello son las distintas estrategias puestas en marcha y la diversidad de respuestas por país. Dábamnos por hecho que vivíamos en sociedades hiperconectadas, sin embargo, parece no es tanto así, a juzgar por las dificultades para concertar acciones conjuntas.

4. Inexistentes consensos:

Se ha puesto de manifiesto las dificultades para establecer consensos, ya sea a nivel territorial (infra/supra nacional), ya sea a nivel ideológico-partidario. El caso español es indicativo en este sentido, por las dificultades que se ha tenido para llegar a acuerdos entre el Gobierno central y las autonomías, o en el Parlamento.

5. Democracia temeraria:

La gran resentida, sin duda, de la crisis del coronavirus ha sido la democracia. Durante los primeros meses de gestión de la pandemia se apreció: a) ausencia de debate democrático, ya que las decisiones se tomaron por lo general de forma vertical (*top-down*); y b) afectación de la voz de los más vulnerables, de forma que se pusieron en evidencia las desigualdades sociales y se profundizaron las brechas (como así quedo de manifiesto en educación, conectividad, conciliación, trabajo informal, o acceso desigual a la sanidad).

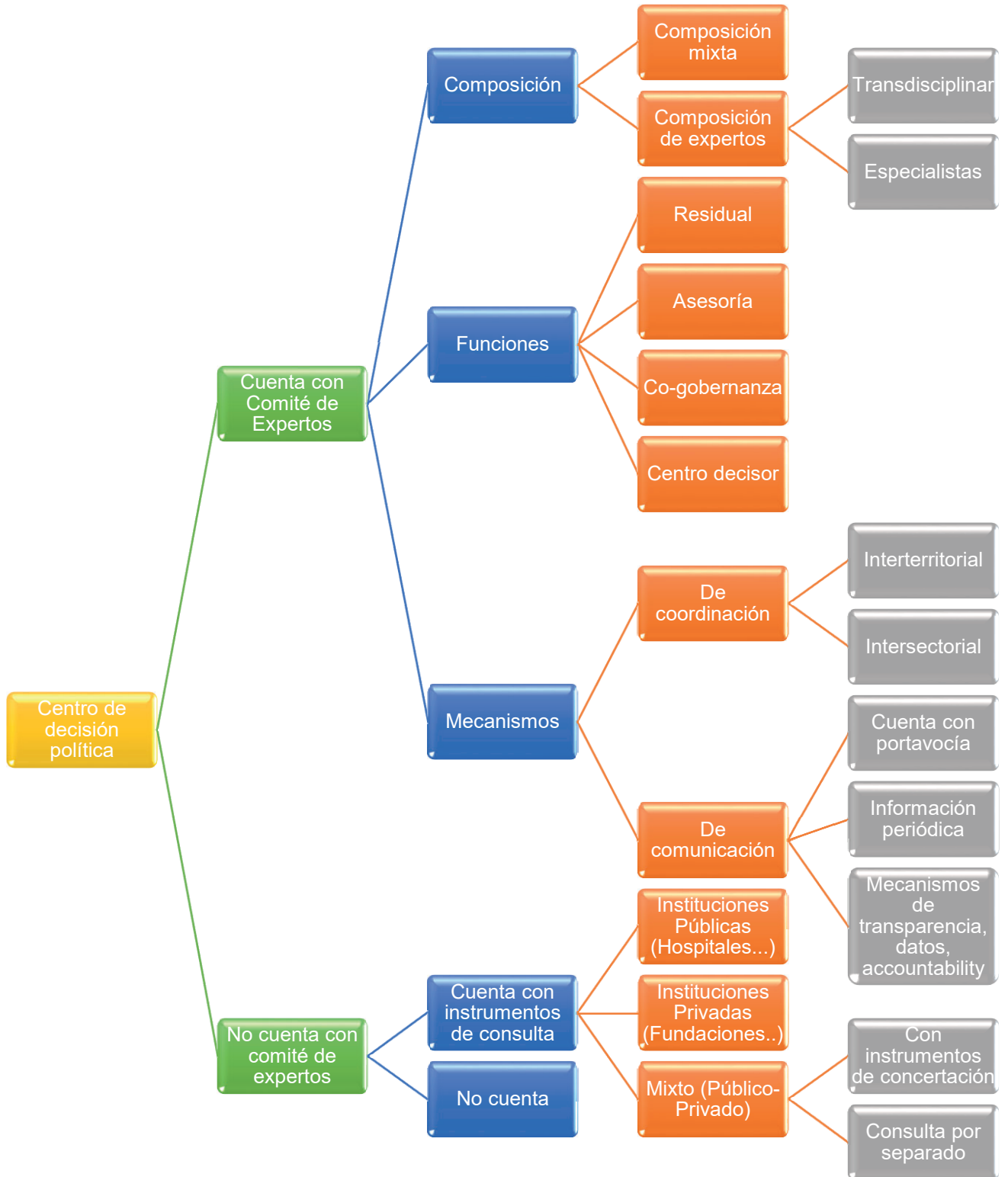
Bibliografía

- Brugué, Quim, Ramón Canal, y Palmira Paya (2015), "¿Inteligencia administrativa para abordar" problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales", en *Gestión y política pública*, N° 24.1, pp. 85-130.
- Bozeman, Barry (2000), "Technology transfer and public policy: a review of research and theory", en *Research Policy*, N° 29, pp. 627-655.
- Güemes, Cecilia y Resina, Jorge (2019), "Come together? Citizens and civil servants dialogue and trust", en *Australian Journal of Public Administration*, N° 78.2, pp. 155-171.
- Del Campo García, María Esther (2014), "Gobernanza, democracia y políticas públicas", en *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Gema Pastor Albadalejo (coord.), Tirant lo Blanch.
- González-Ricoy, Íñigo y Grosseries, Axel (2016), *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press.
- Hansson, Sven Oven y Hirsch Hadorn, Gertrude (2018), "Argument-based decision support for risk analysis", en *Journal of Risk Research*, Vol. 21, N° 12, pp. 1449-1464.
- Head, Brian (2008), "Wicked problems in public policy", en *Public policy*, Vol. 3, N° 2, pp. 101-118.

- Hornsby, C., Ripa, M., Vassillo, C., & Ulgiati, S. (2017), "A roadmap towards integrated assessment and participatory strategies in support of decision-making processes. The case of urban waste management", en *Journal of Cleaner Production*, N° 142, pp 157-172.
- Innes, Judith E. y Booher, David E. (2010), "Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy", Routledge.
- Morgan, M. Granger (2014), "Use (and abuse) of expert elicitation in support of decision making for public policy", en *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 111, N° 20, pp. 7176-7184
- Peters, Hans Peter (2008), "Scientists as public experts", en *Handbook of public communication of science and technology*, Massimiano Bucchi y Brian Trench (eds.), Routledge.
- Peters, Guy (2020), "Designing institutions for designing policy", en *Policy & Politics*, N° 48(1), pp. 131-147.
- Resina, Jorge (2019), "Qué es y para qué sirve un Laboratorio de Innovación Ciudadana. El caso del LABICxlaPaz", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 74, pp. 31-62
- Rittel, Horst W. J. y Webber, Melvin M. (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", en *Policy Sciences*, Vol. 4, N° 2, pp. 155-69.
- Sutherland, William J. y Burgman, Mark A. (2015), "Use experts wisely", en *Nature*, Vol. 526, pp. 317-318.
- Tudela Aranda, José (2020), "Reflexiones territoriales (federales) alrededor de la crisis COVID-19", *Agenda Pública*, 23 de mayo de 2020, <http://agendapublica.elpais.com/reflexiones-territoriales-federales-alrededor-de-la-crisis-covid-19/>

Cuadros, Tablas y Gráficos

Gráfico 1. Modelo de Análisis para la Relación de Centros de Decisión Política con Comités de Expertos



Fuente: Elaboración Propia.

Factores ideacionales y cambio institucional: la transformación de la Administración Nacional de la Seguridad Social en Argentina durante los gobiernos kirchneristas

Juan Ignacio Estévez Rubín de Celis

Introducción

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es una institución central del sistema previsional argentino y de gran importancia no solo en la implementación, sino también en el diseño de políticas públicas de protección social. Frente a la centralidad e importancia que ocupa este espacio institucional, las investigaciones que indaguen sobre los cambios y transformaciones que sufre la ANSES durante los gobiernos kirchneristas son más bien escasas (Costa, Curcio, and Grushka 2014) y podríamos afirmar que ninguna de las existentes aborda sus dinámicas de cambio y continuidad desde una perspectiva explícitamente ideacional.

Este trabajo supone un estudio preliminar y en curso, que aspira a aportar evidencia empírica sobre las hipótesis con las que trabaja, y que centra su mirada en la influencia de las ideas políticas dominantes durante el kirchnerismo sobre instituciones como la ANSES. La perspectiva ideacional, que cuenta con un importante recorrido teórico y metodológico desde hace varias décadas, ha estado prácticamente ausente en la investigación politológica latinoamericana, lo cual supone soslayar una de las variables más importantes e la hora de estudiar los procesos sociopolíticos en un sentido amplio y los cambios institucionales en particular.

Para llevar a cabo esta tarea, la investigación apuesta por tres niveles diferentes de análisis de los discursos e ideas políticas. Un primer nivel centrado en las soluciones políticas que se plantean en el debate público respecto de determinadas problemáticas. Un segundo nivel que intenta comprender la forma en la que se definen los problemas sociales, lo cual supone que, en función de cómo se definen, las respuestas, en forma de políticas, serán unas u otras. Finalmente, un tercer nivel de generalidad, mucho más abstracto en términos teóricos, que busca entender las dinámicas de transformación de los paradigmas políticos que contienen las discusiones sobre lo que es legítimo, posible y deseable en una sociedad y como, en función del paradigma dominante, los márgenes de cómo se definen los problemas y el abanico de posible soluciones cambia; es decir, que los paradigmas marcan los límites de lo posible, deseable y legítimo en un contexto determinado en un momento determinado. En este caso, esta ponencia solo abordará el tercer nivel de generalidad de las ideas políticas, por lo que se centrará en los paradigmas o principios de lectura del orden político.

El desarrollo de este trabajo se divide en cuatro secciones. En primer lugar, se desarrollarán los conceptos centrales de la perspectiva teórica por la que apuesta esta investigación y se esbozará el planteamiento metodológico de deriva de la perspectiva escogida. En segundo lugar, se expondrá brevemente una contextualización con perspectiva histórica del origen y objetivos para los que fue concebida la ANSES. En tercer lugar, se analizan las ideas políticas dominantes en materia de derechos sociales y protección social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández y cómo estas repercuten en la orientación y lugar que ocupa la ANSES en la gestión, diseño e implementación de la política social. Finalmente, se esbozarán las conclusiones preliminares de la investigación.

Planteamiento teórico de la investigación

El estudio de las instituciones políticas, los procesos políticos o las políticas públicas ha estado en gran medida monopolizado por la mirada teórica de lo que vino a conocerse como “nuevos institucionalismos”.

Así, las tres ramas del nuevo institucionalismo –histórico, sociológico y de la acción racional– imprimieron una nueva manera de observar los procesos políticos en general, y sobre las instituciones políticas en particular, al tiempo que se convertían en los pilares teóricos fundamentales desde los que poder estudiar el comportamiento, cambio y continuidad de las instituciones. Existen diferencias importantes entre estos tres enfoques, pero al margen de sus diferencias, la ausencia de una reflexión en profundidad sobre el rol que juegan las ideas políticas a la hora de estudiar los procesos políticos en general y las instituciones políticas en particular ha sido una constante muy bien apuntada por diversas investigaciones (Goldstein and Keohane 1993, 4; Schmidt 2002, 209). Con esto no queremos afirmar que las ideas no hayan estado presentes en los planteamientos teóricos de las investigaciones que se inscriben en estas tradiciones, sino que el rol atribuido a las ideas ha sido secundario o subsidiario de otras variables explicativas: las trayectorias históricas en el caso del institucionalismo histórico; los valores o la cultura en el caso del institucionalismo sociológico y el cálculo racional de intereses de los actores en el caso del institucionalismo de la acción racional.

Sin embargo, en las últimas tres décadas numerosas investigaciones han subrayado cada vez más la importancia de las ideas políticas en la comprensión de los procesos de cambio político e institucional (Bèland, Carstensen, and Seabrooke 2016; Campbell and Pedersen 2001; Hall 1989, 1993; Mehta 2011). A diferencia de las tradiciones antes mencionadas, ha sido difícil encontrar un concepto que englobe y defina esta perspectiva centrada en las ideas. La manera más genérica de hacer referencia a esta mirada es con el término “ideacional”; aunque no se puede afirmar que exista un consenso generalizado por el cual se define y se reconoce a esta perspectiva como la de un “institucionalismo ideacional”. No obstante, si podemos reconocer en la escuela de las ideas, (*ideational school*) (Bèland and Cox 2011, 2016), también denominado giro ideacional (*ideational turn*) (Larsson 2015), un intento más depurado por intentar englobar en un concepto todas aquellas investigaciones o miradas teóricas que tienen en cuenta las ideas políticas como variables explicativas, no solo del cambio institucional, sino de los procesos políticos en general.

Ahora bien, todos aquellos enfoques que engloban lo que se conoce como la escuela de las ideas o en el giro ideacional pretenden comprender el poder de las ideas en los procesos políticos y, con relación a los intereses de esta investigación, la capacidad de institucionalización que tiene una idea. No solo la institucionalización de una idea es importante en el estudio de las instituciones políticas, sino también las consecuencias de esta institucionalización sobre el comportamiento de los actores políticos que participan, directa o indirectamente, en ellas. De la misma forma que la institucionalización de una idea responde a procesos ideacionales protagonizados por diferentes actores sociales y políticos que interactúan en una disputa por el sentido, una investigación que parte de un enfoque ideacional atribuye a las ideas una doble condición: por un lado, debe explicar el proceso de construcción de una idea política que se asume como dominante o relevante en el discurso público y, por el otro, debe explicar qué influencia tiene esta sobre las dinámicas institucionales y en qué grado esta idea se institucionaliza y produce cambios que afectan a las políticas y al comportamiento de los actores políticos. En consecuencia, el enfoque ideacional conduce a esta investigación a plantearse dos preguntas centrales: ¿cuáles son las ideas dominantes en materia de políticas sociales durante el kirchnerismo y cómo estas se articularon? Y ¿qué grado de institucionalización alcanzaron estas ideas y como afectaron a la ANSES?

La pertinencia de estudiar la relación que existe entre ideas políticas e instituciones forma parte de la reflexión de autores como Bèland y Cox, que sostienen que las ideas son el fundamento de las instituciones (*ideas are the foundation of institutions*), ya que los actores políticos buscan cristalizar en instituciones sus interpretaciones acerca de lo que son o deberían ser las cosas (2011, 8–9). En el mismo sentido se expresa Larsson (2015, 175) cuando plantea que el *ideational turn* supone otorgar un estatus ontológico y metodológico a las ideas y, en el terreno institucional, permite explicar el cambio institucional sin necesidad de recurrir a factores externos, tales como golpes de Estado o revoluciones.

Pensemos, por ejemplo, en el supremacismo racial en Estados Unidos o Sudáfrica: durante décadas, las ideas supremacistas formaron parte de los esquemas dominantes para entender las relaciones sociales a tal punto que llegaron a institucionalizarse y a legitimar las diferencias de poder y las desigualdades. Es decir, que la institucionalización de ciertas ideas permite la definición y reproducción de fronteras sociales y desigualdades. Sin embargo, la propia contingencia e historicidad de las ideas permite que puedan ser cuestionadas y remplazadas por otras y que nuevos paradigmas delimiten las nuevas fronteras entre lo legítimo e ilegítimo, lo deseable y no deseable, lo factible o no factible.

Entender el rol de las ideas en el análisis del comportamiento institucional equivale, desde la perspectiva de Panizza, a entender que los alcances y la naturaleza de las reformas institucionales “no pueden ser cabalmente entendidos sin examinar su relación con el imaginario político de la época” (2002, 59). El trabajo de Groppo (2009), por ejemplo, analiza cómo durante el período 1943-1946 la tendencia a la nacionalización de la política de salarios y a la burocratización de las relaciones sociales fueron el resultado de la institucionalización del imaginario revolucionario con el que Juan Domingo Perón había llegado al poder. El imaginario político de una época determina, en consecuencia, los principios de lectura del orden político y esto es a su vez un reflejo de la consolidación hegemónica de un actor sociopolítico (Panizza 2002, 65). La emergencia de ese nuevo imaginario político se convierte en una clave analítica fundamental para entender cambios institucionales y de políticas. Como veremos más adelante, el imaginario político que inaugura el peronismo en el período estudiado por Groppo se convierte en una de las matrices discursivas del kirchnerismo, alimentando un imaginario político “peronista-kirchnerista” crucial para entender las dinámicas de cambio institucional en general y de la ANSES en particular.

Desde una perspectiva ideacional, se asume que las instituciones están construidas en fundamentos ideacionales (*Institutions are built on ideational foundations*) (Hay 2006, 65) y que por tanto las ideas son el fundamento de las instituciones (*ideas are the foundation of institutions*), ya que los actores políticos buscan cristalizar en instituciones sus interpretaciones acerca de lo que son o deberían ser las cosas (Bèland and Cox 2011, 8-9). A partir de aquí, las instituciones pueden ser entendidas como “discursos sedimentados”, es decir como discursos cuyas relaciones de *sentido se han vuelto relativamente estable y permanentes* (énfasis en el original Panizza 2002, 63). Para Panizza, todo discurso que articula un proyecto de aspiración hegemónica debe encontrar arraigo en las instituciones, esto es, debe encontrar un “hogar institucional” que le permita adquirir consistencia presente y perpetuación de futuro (ibídem). En otras palabras, las instituciones no se entienden como neutrales, ni productos inmutables de la “cultura”, ni inherentemente buenas (o malas), sino como reflejo de las relaciones de poder que se dan en un contexto histórico determinado y como conjuntos de ideas o “memorias colectivas” en las que se puede confiar o desconfiar y que son modificables a lo largo del tiempo (Schmidt 2010). Al contrario de lo que plantean otros enfoques, especialmente el de la acción racional, las instituciones no son instancias de reducción de las incertidumbres (a mayor institucionalidad, menos incertidumbre para los actores), sino que se entiende como el foco de la lucha política, que es de carácter contingente, y cuyos resultados no pueden entenderse en función al contexto institucional (Hay 2011, 67-68). En consecuencia, la institucionalización de determinadas ideas sería el reflejo de la consolidación del poder de los actores que representan dichas ideas y que establecen nuevas formas de entender los límites de lo posible, lo deseable, lo factible o legítimo (Hay 2006), esto es, que establecen unos nuevos principios de lectura del orden político (Panizza 2002) o nuevos paradigmas políticos (Hall 1993), que en última instancia legitiman las desigualdades y/o diferencias de poder (Bèland and Cox 2011, 9).

Si bien la discusión teórica que plantea esta investigación no se agota aquí, resulta conveniente una última consideración antes de entrar en el análisis y dejar para posteriores trabajos una reflexión más en profundidad sobre los aspectos ideacionales de una investigación.

Como se ha señalado al principio, la apuesta metodológica de esta tesis entiende que las ideas políticas deben analizarse diferenciado diferentes niveles de generalidad de estas. El planteamiento original de Hall de los paradigmas políticos, señala que los cambios de primer o segundo orden pueden ser entendidos como cambios normales dentro de un paradigma dominante y que ello no implica poner en tela de juicio los aspectos centrales de un determinado paradigma político; mientras que cambios de tercer orden suponen un cambio radical en el discurso político asociado al paradigma dominante (Hall 1993, 279). En este sentido, Schmidt (Schmidt 2002) plantea que los cambios de primer orden –instrumentos– y segundo orden –instrumentos y objetivos– son cambios evolutivos (*evolutionary*), mientras que los cambios de tercer orden –instrumentos, objetivos e ideales– son de tipo revolucionario (*revolutionary*). Es decir, los cambios no son necesariamente de tipo revolucionario.

Tomando como base el planteamiento de Hall, Jal Mehta (2011) expone un modelo de análisis de las ideas con el que intenta dilucidar qué tipo ideas importan y por qué unas triunfan sobre las otras. Para ello, el autor establece tres diferentes niveles de análisis de las ideas en los procesos políticos: ideas como soluciones políticas (*ideas as policy solutions*), ideas como definición del problema (*ideas as problem definition*) e ideas como filosofías públicas o zeitgeist (*ideas as public philosophies or as zeitgeist*). Con este planteamiento, Mehta no solo ayuda a pensar en el nivel de importancia que pueden tener en diferentes contextos las ideas políticas, sino que también permite pensar en procesos de escalamiento de las ideas desde niveles más bajos hacia niveles más altos. La importancia relativa de las ideas en los procesos políticos depende de si se articulan como soluciones, definiciones o zeitgeists, pero también de las posibilidades de que una manera de definir un problema o de identificar una solución construya un nuevo sentido de época, un nuevo zeitgeist, por ello se plantea la posibilidad de que una idea escale de un nivel de generalidad a otro. En este texto nos remitiremos únicamente a los cambios de tercer orden, aquellos que responden a los cambios en el paradigma dominante, en los principios de lectura del orden político o en los zeitgeist. Dejaremos para trabajos posteriores un análisis de los tres niveles de generalidad y sus dinámicas de escalamiento.

Para el desarrollo de este trabajo recurriremos a la bibliografía especializada en el estudio de las instituciones especialmente sensibles a la política social. Es revisión de la literatura viene acompañada de una serie de entrevistas realizadas entre los meses de agosto y diciembre de 2019 a alto funcionarios de la ANSES y a dirigentes políticos que estuvieron involucrados directamente con las decisiones que se tomaron en el seno de la institución y que expresan desde su lugar de protagonistas cuáles fueron los factores que, según ellos, motivaron los cambios realizados en ANSES.

La ANSES en perspectiva histórica

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) se crea en 1991 como un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social después de varias décadas de crisis del sistema previsional argentino. Como señalan Massa y Fernández Pastor, “el descalabro final del sistema se concretó durante el gobierno de Carlos Menem y bajo la política económica de Domingo Cavallo” (2007, 39), caracterizada por la insistencia de considerar lo público como burocrático e ineficiente y lo privado como eficiente y dando paso a la Ley de Reforma del Estado que servirá para fijar el marco normativo de privatizaciones masivas de las empresas públicas (Gerchunoff and Torre 1996, 763). Este descalabro se tradujo no solo en la creación de la ANSES, sino también –y sobretodo– en un proceso de privatización del sistema de pensiones argentino, que pasó de un sistema público de reparto a un sistema doble donde la ANSES se hacía cargo de las pensiones públicas bajo la lógica de un sistema de reparto, por un lado, y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) de las pensiones de capitalización individual, por el otro¹ (Costa, Curcio, and Grushka 2014).

¹ Ley 24.241 - Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Se trató de un sistema que, en palabras de quien fuera subgerente de ANSES, “todo se armó de manera de que buscaron que la seguridad social se transforme en privada. Y al mismo tiempo lo vivíamos en ANSES porque ANSES se había transformado casi en un organismo residual” (entrevista con el autor, 30/10/2019). Es decir, que la lógica de la privatización vista desde adentro suponía que el organismo recientemente creado en algún momento sería disuelto.

La reforma del sistema de pensiones, que se convierte en una de las grandes políticas de ajuste estructural durante los gobiernos de Menem, se tradujo no solo en la creación de ANSES, que pasará a ser la entidad que administre el remanente de pensiones que no entran en el sistema privado, sino que además dejó graves consecuencias económicas y sociales: se cambiaron los parámetros jubilatorios respecto de las edades de acceso al sistema –de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 para los varones–, el número de años de actividad laboral formal –de 15 años demostrables se pasó a 22 y luego 30–, el baremo médico para medir la invalidez, entre otras medidas (Massa and Fernández Pastor 2007, 166–67). Estas reformas se tradujeron en una pérdida de cobertura dramática para muchas personas que alcanzaban la edad de jubilación, pero no los requisitos para acceder a ella. De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares del 2004 había más de medio millón de varones mayores de 65 años sin beneficios y más de un millón y medio de mujeres mayores de 60 años sin beneficios jubilatorios. Asimismo, del total de hombres y mujeres sin beneficios, más de ochocientos mil personas mayores de 70 años permanecían sin cobertura jubilatoria (ibíd. 168).

De esta manera, bajo la lógica de un proceso de ajuste estructural y al amparo del paradigma entonces dominante de la “nueva gestión pública”, el gobierno de Menem reforma íntegramente el entramado institucional que administraba el sistema de seguridad social argentino: crea la ANSES que será el organismo que absorba las antiguas Cajas Nacionales de Previsión y el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS); y finalmente reforma los criterios de acceso y gestión del sistema de pensiones (Gamallo 2017). En un primer momento, la ANSES estaría encargada de la administración, recaudación, fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones, así como también la asignación de los beneficios previsionales. Pero una reforma posterior de 1995 deriva en “la Secretaría de Desarrollo Social de las funciones de tramitación, otorgamiento y liquidación de pensiones no contributivas, que se encontraban a cargo de ANSES, reservando para este organismo solamente el trámite de pago” (Costa, Curcio, and Grushka 2014, 21).

De acuerdo con Gustavo Gamallo, la ANSES nace en la década de los noventa como un espacio institucional destinado a convertirse en un ente residual que poco a poco fuese perdiendo peso en favor de AFJP (2017, 283). En este sentido, una de las preguntas centrales a la hora de pensar en el rol que jugó la ANSES durante el kirchnerismo tiene que ver con entender por qué la ANSES pasa de ser concebido como un ente residual a ocupar un lugar central en el entramado institucional que no solo gestiona la política social, sino que también la diseña. Las transformaciones que vive la ANSES no solo se refieren al número de políticas públicas que ponen en marcha, sino también al enfoque de trabajo con que asume el organismo desde la llegada del kirchnerismo al poder². *Grosso modo*, la ANSES se concibe como un ente residual avocado a desaparecer en el momento en el que las pensiones públicas previas a la privatización desapareciesen, para años más tarde convertirse en el mascarón de proa de la política social.

² Entre otras, la ANSES es la institución desde donde se pusieron en marcha la moratoria previsional de 2004, la eliminación del régimen de capitalización individual de 2008, centralización administrativa del Sistema de Asignaciones Familiares de 2009, la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) en 2009, la inclusión en el régimen de seguridad social a personas con alguna discapacidad, la inclusión en el régimen de seguridad social a personas en situación de desempleo, la creación del Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) en 2013, el reconocimiento de las pensiones no contributivas, la creación del programa Concertar Igualdad.

Es decir, de ser un ente que gestionaba el pago de las pensiones públicas a convertirse en un organismo que se hace cargo de la política de seguridad social en sentido amplio, rompiendo con la brecha existente entre seguridad social contributiva y seguridad social no contributiva.

El paradigma de la política social kirchnerista y su traducción en la ANSES

La justicia social en el peronismo-kirchnerismo

Es innegable que la Argentina ocupa un lugar destacado en el intento de construcción de estados del bienestar en América Latina y ello se debe en gran medida a las políticas de justicia social que enarbó y desarrolló el peronismo durante el período 1943-1955 (Andrenacci, Falappa, and Lvovich 2004). Es en este sentido que, de alguna manera, el kirchnerismo se asume como el heredero legítimo de las matrices históricas del peronismo clásico (1943-1945) y del legado en materia de estado de bienestar de la política peronista de este período. El *evitismo*, analizado por autoras como Perelmiter en su estudio del Ministerio de Desarrollo Social (2016, 2017), se articula como esa suerte de continuidad entre el legado de Perón y Evita y los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández; pero sobretudo entre el legado de Eva Perón y los dos mandatos de CFK. En otro trabajo se ha analizado en profundidad (Estévez Rubín de Celis 2020) de qué manera CFK desarrolla un discurso político fundamentado en la legitimidad de origen que el peronismo de Perón y Evita otorgan a su acción de gobierno.

Sin pretensión de fidelidad a la verdad historiográfica, CFK recupera las figuras de Perón y sobretudo de Evita, para anclar en el peronismo la fuente de legitimidad de la política que desarrolla, sobre todo en materia social bajo la consigna de la "justicia social". Se asume heredera de la política social peronista y es desde ese lugar desde donde se da continuidad a las aspiraciones de justicia social que forman parte del imaginario colectivo de buena parte de la sociedad argentina. Este imaginario de la política social en Argentina vinculado con el peronismo pudo comprobarse en alguna de las entrevistas realizadas a altos funcionarios de la ANSES. En un encuentro con quien había ocupado el cargo de Gerente Previsional (2004-2007) y más tarde de Directora General de Diseño de Normas y Procesos (2007-2018), la propia entrevistada marca en su respuesta una diferencia llamativa entre la política social de los años cuarenta con Perón y la política social de los años noventa con Menem. En este sentido, la entrevistada señala que el momento de los derechos sociales había llegado a la constitución argentina durante el peronismo clásico, en un país que había empezado a construir su seguridad social desde principios del siglo XX y que todo el recorrido histórico de la seguridad social argentina se rompe durante el menemismo debido a una "concepción de creer que la seguridad social es un gasto" (entrevista con el autor, 30/10/2019).

La recuperación y resignificación del peronismo clásico durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se da en un contexto sociopolítico en el que el recuerdo de la crisis del 2001 está muy presente en la sociedad argentina y, de alguna manera, el relato social que se construye en torno a la crisis apunta invariablemente hacia las políticas de los años 90, que se reflejaron en las tasas de pobreza, desempleo e indigencia. La crisis económica, social y política que atraviesa el país desata un ciclo de protestas sin precedente, lo que obliga a la dimisión de varios presidentes hasta que asume Eduardo Duhalde en enero de 2002. En las elecciones de 2003, con tan solo el 22,2% de los votos, Kirchner se hace con la presidencia tras la renuncia de Menem a participar en la segunda vuelta o sistema de *ballotage*, consciente de las escasas posibilidades que tenía de hacerse con la presidencia producto del profundo rechazo que despertaba su candidatura ante el resto de votantes (Cheresky 2009, 21).

A pesar de su escaso apoyo electoral, Kirchner adoptará un discurso y giro programático muy significativo y se expresó a favor de reconstituir el proyecto nacional y subordinar la economía a la política.

A este proyecto se irán sumando la mayoría de dirigentes y legisladores peronistas, construyendo un discurso que buscaba revitalizar la política argentina y recuperar consignas históricas como soberanía política, independencia económica y justicia social (Pérez and Natalucci 2010); todo en un contexto en el que Kirchner se presentaba explícitamente como una opción política capaz de combatir a la clase corrupta y responsable de la crisis de 2001, haciendo verosímil un discurso que mostraba a su gobierno como la contracara de la hegemonía menemista de los noventa y, al mismo tiempo, asumiéndose como representante de este nuevo lugar de enunciación que será “el pueblo argentino” (Biglieri 2011, 62-67). De las tres grandes consignas históricas señaladas, la justicia social es la que mejor arraigo encuentra en diferentes instituciones sensibles a la política social, pero en especial en la ANSES, que es desde donde se impulsarán las políticas más importantes de transferencias de ingresos y de luchas contra las desigualdades. La lectura ideacional por la que se apuesta en este trabajo permite entender que la crisis del 2001 representa un momento de ruptura de los marcadores de certeza que tenía la sociedad Argentina; supone, al mismo tiempo, una dislocación (Barros 2002) de las identidades. Este proceso de rupturas de sentido y dislocaciones abre las posibilidades a que un nuevo sentido de orden se instale en la sociedad, y a que se den oportunidades para la creación de una nueva posibilidad política, de una nueva hegemonía. La llegada del kirchnerismo al poder exigía una renovación de ciertas ideas que hasta entonces habían sido dominantes y la intervención política que hacen Néstor Kirchner y Cristina Fernández viene acompañada de una crisis sociopolítica que ofrecía las posibilidades de renovación del imaginario político. La intervención de lo que más tarde se catalogará como kirchnerismo construyó un nuevo sentido de época que se conoce como nacional-popular (Pérez and Natalucci 2010; Svampa 2011). En este sentido, lo nacional-popular –también definido como populismo en un sentido normalmente peyorativo– se convierte en la adjetivación más extendida para referirse a la política del kirchnerismo, y esta apelación no solo tendrá fuerza en el discurso político, sino que también encontrará una expresión institucional, sobretodo en lo referido al elemento de justicia social que promueve la idea del nacionalismo popular (Cao and Laguado Duca 2014; Cao, Rey, and Laguado Duca 2015). Esto significaba, entre otras cosas, que el Estado estaba llamado a ocupar un lugar central en el imaginario político, siempre en contraposición a los excesos del Estado que planteaba el período menemista.

La construcción de este nuevo sentido de época calificado como nacional popular es lo que permite entender el proceso de articulación de nuevos principios de lectura del orden político (Panizza 2002), donde el rol del Estado interventor es cada vez menos cuestionado en su búsqueda de justicia social. Se trata, en suma, de la construcción de un nuevo paradigma político (Hall 1993) que se impone a la mirada dominante que existía en los años noventa respecto de la intervención del Estado a través de una impugnación, desafío y remplazo de las ideas dominantes. Estos momentos de impugnación y ruptura paradigmática inevitablemente anuncian cambios institucionales significativos.

Los ideales de justicia social que enarboló el kirchnerismo tuvieron consecuencias en diferentes instituciones, en especial el Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES. En este sentido, el primer gran hito que, de acuerdo con Massa y Fernández Pastor, marca un claro cambio de tendencia en la política pública que se impulsaba desde la ANSES en la Ley 25.994 de diciembre de 2004, popularmente conocida como la ley de la jubilación anticipada, que modifica los criterios de acceso a la prestación jubilatoria y por medio de la cual se suman a más de un millón de jubilados al sistema (Massa and Fernández Pastor 2007, 180-81). Este será el punto de partida para iniciar una nueva trayectoria en el organismo. Eso no solo puede verse haciendo un recorrido por el conjunto de políticas que se promulgaron en los doce años de gobierno kirchnerista, sino también en los testimonios de quienes fueron actores centrales en los cambios que vivió la institución. En una entrevista con el que fue el Director General de Planeamiento de ANSES (2007-2018) y con más de 28 años de antigüedad en el organismo, el entrevistado señalaba, a la pregunta sobre las diferencias entre el rol de ANSES en los años 90 y el kirchnerismo, que:

Te lo voy a hablar desde ANSES. Toda la década del noventa en la Argentina se basó en políticas sociales de corte neoliberal. ¿Esto qué quiere decir? Que la pobreza estaba estigmatizada, que el Estado debía retirarse de espacios donde históricamente estuvo, o no debería estar en nuevos espacios donde estuvo en relación con ayudar a los que menos tienen, para decirlo de alguna forma. Se creía mucho en la teoría del derrame; o sea, porque la economía crecía y porque había más empresas o más empleo, automáticamente el pobre iba a salir de la situación de pobreza (entrevista con el autor, 1/11/2019).

Incluso en este sentido se expresan publicaciones oficiales de ANSES donde se señala que el nacimiento del organismo respondió a “criterios de eficiencia y racionalidad económica que no tomaban en cuenta los impactos sociales que traerían aparejadas tales decisiones” y más adelante señala que “[l]a nueva gestión de Gobierno que asumió en el año 2003 Néstor Kirchner, comenzó a revertir este proceso de desmantelamiento de la política de Seguridad Social inspirado en los postulados del neoliberalismo” (Administración Nacional de la Seguridad Social 2015, 23). De esta manera, se marca la ruptura paradigmática con la política de los años noventa y se enarbolan los principios de justicia social y de la necesidad de un Estado presente para promover el reconocimiento de derechos. Por ello, reza más adelante el texto, los “cambios implicaron el desarrollo de una nuevo ‘saber hacer’, vinculado con nuevos modos de diseñar, planificar y ejecutar políticas públicas capaces de garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de todas y todos los ciudadanos” (ibíd., p. 25). Durante las entrevistas realizadas con altos funcionarios de la ANSES y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se pueden constatar dos ejes discursivos en los que se expresan los cambios paradigmáticos que se dan en la concepción del Estado y de la justicia social durante los gobiernos de Menem y los gobiernos de Kirchner y Fernández. Por un lado, el menemismo está irremediablemente asociado a “toda la idea de las privatizaciones, de dismantelar el Estado”³, o a que “toda la década del 90 en la Argentina se basó en políticas sociales de corte neoliberal”⁴; mientras que el kirchnerismo se entiende como “la contracara de los noventa y de la crisis del 2001, especialmente”⁵, como “superadores del proceso neoliberal”⁶ o como el momento en el que “efectivamente produce una revolución en materia de seguridad social en Argentina”⁷. Con independencia de su filiación política, que en algunos es más explícitamente kirchnerista y en otros no necesariamente, las personas que estuvieron en la órbita de la ANSES y que tuvieron una gran capacidad de toma de decisiones –gerentes, directores de área, etc.– marcan una clara frontera entre la política impulsada desde el organismo durante los años noventa respecto del período kirchnerista. Esto no solo se ve reflejado en el número de políticas (véase la nota al pie 2), su alcance o su impacto en la sociedad, sino también en las ideas que están detrás de las decisiones que se tomaban en el organismo. En términos generales, las entrevistas realizadas expresan un claro giro conceptual que se traduce en una suerte de recuperación de viejas consignas del peronismo clásico y una clara voluntad por virar hacia posiciones centradas en cuestiones relativas a la “inclusión social”, “justicia social” o “derechos frente a privilegios”. En una publicación institucional de la ANSES se señala, por ejemplo, que:

Promover la inclusión social implica, entonces, la afirmación y el reconocimiento de la centralidad de la intervención estatal sobre las manifestaciones de la cuestión social, es decir sobre los problemas sociales. Este no es un gesto inocente sino que importa un posicionamiento político: definir desde dónde estamos hablando como Estado. No es la “mano invisible” del mercado la que logrará que la inclusión opere en los sectores más necesitados, sino que se requiere de una visión estratégica acompañada por medidas concretas de gobierno que aseguren la realización de esas acciones de inclusión, y es en este sentido que hemos caminado desde 2003 (Administración Nacional de la Seguridad Social 2013, 24)

³ Entrevista con quien ocupó diferentes cargos en el organismo entre 2005 y 2013, entre ellos el de Gerente General (entrevista con el autor, 5/11/2019)

⁴ Entrevista con el exdirector general de planeamiento de ANSES (entrevista con el autor, 1/11/2019).

⁵ Entrevista con el ex Secretario General de ANSES (2009-2015), (entrevista con el autor, 27/09/2019).

⁶ Entrevista con el ex Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003-2015), Carlos Tomada, (entrevista con el autor, 2/10/2019).

⁷ Entrevista con el ex gerente de normatización de ANSES (entrevista con el autor, 7/11/2019)

La cita recogida, que es solo un ejemplo de la postura que adopta la institución, nos muestra cuáles son las ideas que como organismo aspira a reproducir en términos de políticas. La ANSES se convierte, en este sentido, en un organismo dispuesto a reproducir las ideas de justicia social, derechos o inclusión que el discurso kirchnerista enarbola como banderas centrales de su acción política.

Algunas conclusiones preliminares

En este trabajo, aún preliminar y en proceso de maduración, se propone una nueva perspectiva de análisis sobre los cambios institucionales acaecidos en la Argentina reciente durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). El trabajo apuesta por una aproximación ideacional que ponga en valor el rol de las ideas políticas a la hora de explicar ciertas dinámicas institucionales de cambio o continuidad. Conscientes de que la ciencia política latinoamericana ha estado muy preocupada por los procesos de cambio político del denominado “ciclo progresista”, del que Argentina forma parte, también es posible señalar que existe un abrumador vacío en los estudios institucionales desde perspectivas ideacionales. Por norma general, los estudios más vinculados a las ideas o los discursos no suelen prestar atención a las dinámicas institucionales y esto hace que no solo se empobrezca la mirada científica sobre las instituciones, sino que también abre una gran posibilidad para consolidar una agenda de investigación a nivel regional que revalorice el rol de las ideas políticas como variables explicativas de los cambios institucionales.

Asimismo, en este trabajo se esboza un muy incipiente proceso de análisis de un trabajo de campo realizado durante los meses de agosto a diciembre de 2019 que cuenta con 39 entrevistas a altos funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social y de la ANSES y un acumulado de más de 37 horas de grabación, en las que se abordan cuestiones relativas a los cambios acaecidos en estas dos instituciones. Aunque la investigación en sentido amplio aborda las dos instituciones citadas, en este caso se ha optado por iniciar el análisis en torno a la ANSES que es, sin lugar a duda, la institución más importante de la política social en Argentina, pero a la vez la menos estudiada si se la compara con el Ministerio de Desarrollo Social, otra institución de gran importancia en esta materia.

En este terreno, una de las primeras conclusiones a la que se puede llegar tiene que ver con lo que Repetto califica como la etapa de “recuperación del protagonismo estatal en materia de políticas sociales” (2014, 19). Esta recuperación del protagonista del Estado y de su intervención en materia de políticas sociales está vinculado a un proceso de recuperación, renovación y resignificación de las ideas de justicia social –ideas justicialistas– del peronismo clásico. Especialmente desde 2007, cuando asume Cristina Fernández como presidenta, se da un fuerte proceso de resignificación de las matrices históricas del peronismo clásico que vienen a actualizar el imaginario político argentino respecto de la justicia social (Estévez Rubín de Celis 2020). Es especialmente llamativa la vinculación entre CFK y Eva Perón, toda vez que la figura de esta última y su labor desde la Fundación Eva Perón tuvieron un rol central en la construcción de un imaginario peronista asociado a la idea de la justicia social y de la cercanía con los más desfavorecidos (Stawski 2009).

La revitalización de una matriz peronista más clásica no puede entenderse sin analizar el contacto de llegada de Néstor Kirchner al poder. La crisis del 2001 resquebrajó una buena parte de los consensos y produjo la pérdida de innumerables certezas políticas lo que, a su vez, se tradujo en la posibilidad de establecer un nuevo sentido de orden. En este contexto, la llegada de Kirchner al poder estuvo marcada por un giro programático en el que se recuperan consignas fuertemente arraigadas en la memoria colectiva, en especial las referidas a la justicia social, que estará fuertemente presente en las decisiones y orientaciones políticas que asuma ANSES desde un primer momento. La primera decisión de calado que marca este nuevo rumbo en la institución es la aprobación de la Ley 25.994 de jubilación anticipada, por la cual se modifican los criterios de acceso a la prestación jubilatoria y se suman a más de un millón de jubilados al sistema.

Nos solo las entrevistas realizadas con altos funcionarios del organismo dejan ver que se da un proceso de remplazo de las ideas rectoras del organismo, sino que las propias publicaciones de la ANSES ponen de manifiesto, con nutrido entusiasmo, el objetivo de reorientar los objetivos que se traza la institución, rompiendo con las viejas lógicas de los años noventa y poniendo en el centro de su acción política los valores de justicia social, inclusión y reconocimiento de derechos.

Aunque esta investigación no se agota en este texto, a lo largo de las páginas anteriores se ha hecho un esfuerzo por entender las líneas generales de transformación ideacional que se dan en Argentina durante los gobiernos kirchneristas y su posterior traducción en términos de políticas y de orientación institucional. Huelga decir que el análisis no es lo suficientemente exhaustivo para alcanzar conclusiones rotundas y extraer inferencias teóricas, pero al mismo tiempo se trata de un texto que se propone romper con ciertas lógicas de análisis institucional que suelen soslayar elementos ideacionales en sus planteamientos teórico-analíticos.

Bibliografía

- Administración Nacional de la Seguridad Social. 2013. *Inclusión vs. Privilegios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ANSES-Presidencia de la Nación.
- . 2015. *Libro Blanco de Gestión ANSES (2009-2015)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Andrenacci, Luciano, Fernando Falappa, and Daniel Lvovich. 2004. "Acerca Del Estado de Bienestar En El Peronismo Clásico (1943-1955)." In *En El País Del No Me Acuerdo. (Des)Memoria Institucional e Historia de La Política Social En La Argentina*, eds. Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio, and Gerardo M. Serrano. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 83–114.
- Barros, Sebastián. 2002. *Orden, Democracia y Estabilidad. Discurso y Política En La Argentina Entre 1976 y 1991*. Córdoba: Alción Editora.
- Bèland, Daniel, Martin B. Carstensen, and Leonard Seabrooke. 2016. "Ideas, Political Power and Public Policy." *Journal of European Public Policy* 23(3): 315–17.
- Bèland, Daniel, and Robert Henry Cox. 2011. "Introduction: Ideas and Politics." In *Ideas and Politics in Social Science Research*, eds. Daniel Bèland and Robert Henry Cox. New York: Oxford University Press, 3–22.
- . 2016. "Ideas as Coalition Magnets: Coalition Building, Policy Entrepreneurs, and Power Relations." *Journal of European Public Policy* 23(3).
- Biglieri, Paula. 2011. "El Enfoque Discursivo de La Política: A Propósito Del Debate Sobre El Pueblo Como Sujeto de Una Posible Política Emancipatoria. Laclau, Žižek y de Ipola." *Debates y Combates* 1: 91–111.
- Campbell, John L., and Ove K. Pedersen. 2001. "Introduction. The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis." In *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, eds. John L. Campbell and Ove K. Pedersen. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 1–24.
- Cao, Horacio, and Arturo Claudio Laguado Duca. 2014. "La Renovación En Las Ideas Sobre El Estado y La Administración Pública En Argentina." *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 60(2): 131–60.
- Cao, Horacio, Maximiliano Rey, and Arturo Claudio Laguado Duca. 2015. "Después Del Neoliberalismo: Las Ideas y Procesos Nacional Populares." In *El Estado En Cuestión. Ideas y Política En La Administración Pública Argentina (1958-2015)*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 161–214.
- Cheresky, Isidoro. 2009. "¿El Fin de Un Ciclo Político?" In *Las Urnas y La Desconfianza Ciudadana En La Democracia Argentina*, ed. Isidoro Cheresky. Rosario: Homo Sapiens.
- Costa, María Ignacia, Javier Curcio, and Carlos Grushka. 2014. "La Institucionalidad de La Administración Nacional de La Seguridad Social En El Sistema de Seguridad Social Argentino. Estructura Organizativa y Financiamiento (1991-2012)." In *Protecciones y Desprotecciones (I): Problemas y Debates de La Seguridad Social En La Argentina*, eds. Claudia Danani and Susana Hintze. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 17–66.

- Estévez Rubín de Celis, Juan Ignacio. 2020. "Morfologías Del Peronismo Clásico En El Discurso de Cristina Fernández (2007-2011)." *Perfiles Latinoamericanos* 28(55).
- Gamallo, Gustavo. 2017. "Homo Data. Acerca Del Convenio Entre ANSES y La Secretaría de Comunicación Pública." In *Poder Ciudadano: Corrupción y Transparencia: Informe 2016-2017*, eds. Pablo Secchi, Karina Kalpschtrej, and Pilar Arcidiácono. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 281–98.
- Gerchunoff, Pablo, and Juan Carlos Torre. 1996. "La Política de Liberalización Económica En La Administración de Menem." *Desarrollo Económico* 36(143): 733. <https://www.jstor.org/stable/3467293?origin=crossref>.
- Goldstein, Judith, and Robert O. Keohane. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework." In *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change.*, eds. Judith Goldstein and Robert O. Keohane. New York: Cornell University Press, 308.
- Grosso, Alejandro. 2009. *Los Dos Príncipes: Juan D. Perón y Getulio Vargas: Un Estudio Comparado Del Populismo Latinoamericano*. Villa María: Eduvim.
- Hall, Peter A. 1989. "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas." In *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, ed. Peter A. Hall. Princeton: Princeton University Press, 361–91.
- . 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3): 275–96.
- Hay, Colin. 2001. "The 'Crisis' of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach." In *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, eds. John L. Campbell and Ove K. Pedersen. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 193–218.
- . 2006. "Constructivist Institutionalism." In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman. New York: Oxford University Press, 56–74.
- . 2011. "Ideas and Construction of Interests." In *Ideas and Politics in Social Science Research*, eds. Daniel Béland and Robert Henry Cox. New York: Oxford University Press, 65–82.
- . 2016. "Good in a Crisis: The Ontological Institutionalism of Social Constructivism." *New Political Economy* 21(6).
- Larsson, Oscar L. 2015. "Using Post-Structuralism to Explore The Full Impact of Ideas on Politics." *Critical Review* 27(2): 174–97.
- Massa, Sergio Tomás, and Miguel A. Fernández Pastor. 2007. *De La Exclusión a La Inclusión Social. Reformas de La Reforma de La Seguridad Social En La República Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Mehta, Jal. 2011. "The Varied Roles of Ideas in Politics. From 'Whether' to 'How.'" In *Ideas and Politics in Social Science Research*, eds. Daniel Béland and Robert Henry Cox. New York: Oxford University Press, 23–46.
- Panizza, Francisco. 2002. "Discurso e Instituciones En La Reforma de La Administración Pública Uruguaya." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 13: 59–93.
- Perelmiter, Luisina. 2016. *Buocracia Plebeya. La Trastienda de La Asistencia Social En El Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- . 2017. "Ganar Proximidad. Estado, Gestión Social y Territorio En La Argentina Kirchnerista." In *Los Años Del Kirchnerismo. La Disputa Hegemónica Tras La Crisis Del Orden Neoliberal*, eds. Alfredo Pucciarelli and Ana Castellani. Buenos Aires: Siglo XXI, 267–92.
- Pérez, Germán, and Ana Natalucci. 2010. "La Matriz Movimientista de Acción Colectiva En Argentina: La Experiencia Del Espacio Militante Kirchnerista." *América Latina Hoy* 54: 97–112.
- Repetto, Fabián. 2014. "Políticas Sociales. Una Mirada Político-Institucional a Sus Reformas, Desafíos e Impactos." In *El Estado En Acción. Fortalezas y Debilidades de Las Políticas Sociales En La Argentina*, ed. Carlos H. Acuña. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación OSDE, 19–69.
- Schmidt, Vivien A. 2002. *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2006. "Institutionalism." In *The State. Theories and Issues*, eds. Colin Hay, Michael Lister, and David Marsh. New York: Palgrave Macmillan, 98–117.
- . 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11(1): 303–26.

- . 2010. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism." In *Ideas and Politics in Social Science Research*, eds. Daniel Béland and Robert Henry Cox. New York: Oxford University Press, 47-64.
- Stawski, Martín. 2009. *Asistencia Social y Buenos Negocios. Política de La Fundación Eva Perón, 1948- 1955*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Imago Mundi.
- Svampa, Maristella. 2011. "Argentina, Una Década Después. Del 'Que Se Vaya Todos' a La Exacerbación de Lo Nacional-Popular." *Nueva Sociedad* 235.

Memoria y acción política: los marcos de la disputa por el pasado y su traducción institucional en España y Argentina

Daniel Martínez Lamas

Cuestiones introductorias

La memoria está de actualidad. O así lo atestigua la centralidad que las imágenes y discursos sobre el pasado han adquirido en la cultura contemporánea a lo largo de las últimas décadas, siendo ésta todavía más acuciante en aquellos países atravesados por graves experiencias traumáticas de violencia y represión políticas, como se ha evidenciado en diferentes contextos nacionales en Europa o en América Latina. En este sentido, la memoria se ha convertido en un recurrente *keyword* del lenguaje político y social, ocupando un lugar destacado en la agenda pública y la atención mediática de un mundo interconectado en el que los discursos y políticas relacionadas con el pasado operan, cada vez más, en un ámbito global que vincula entre sí las distintas experiencias nacionales. En la prensa, tertulias televisivas, debates parlamentarios o declaraciones políticas, numerosos y acalorados debates se han producido en torno al porqué y el cómo las sociedades democráticas deben afrontar su relación con el pasado más reciente, especialmente después de prolongados y/o cruentos periodos dictatoriales, como así sucede en los casos que aquí nos ocupan, a saber: España y Argentina.

Todo régimen democrático debe decidir, en uno u otro momento, cómo gestionar el legado de su pasado autoritario y cuál debe ser el encaje de éste en su diseño político e institucional, una decisión no siempre explícita, pero que incidirá decisivamente en su modelo de legitimación y de identidad democrática (Aguilar y Humlebaek 2002: 121). La concreción de este modelo, que varía de un contexto a otro, es el resultado del acuerdo o del equilibrio de fuerzas al que arriban los actores políticos y sociales en el despliegue de las políticas de la memoria, que operan en el marco de procesos complejos y generalmente conflictivos de acción política, en los que los agentes y las instituciones y administraciones interactúan de forma dinámica en la elaboración de marcos interpretativos que legitiman determinadas iniciativas públicas hacia el pasado. Así pues, la constatación de la existencia de diferentes “regímenes de memoria” (Izquierdo, 2009) evidencia las disímiles trayectorias, configuraciones y equilibrios que cada sociedad y sistema político pueden alcanzar en la gestión e institucionalización de sus legados autoritarios.

Así pues, el propósito de esta comunicación consiste, en términos generales, en la elaboración de un breve acercamiento a los procesos de construcción político-institucional de una memoria pública en la España y la Argentina posdictatoriales, prestando especial atención a los marcos y paradigmas que han intervenido en la construcción y formalización de las memorias en cada caso, así como a las dinámicas relacionales de los distintos actores e instancias que participan en tales procesos. La revisión de algunos lugares comunes acerca de quiénes son los agentes y quiénes los receptores de las políticas de memoria puede arrojar algo de luz sobre los retos de instituciones y ciudadanos en la gestión efectiva de las herencias políticas de los regímenes predemocráticos, en términos de conocimiento de los hechos, enjuiciamiento y reparación.

A efectos metodológicos, no se va a realizar un análisis comparado de los casos *stricto sensu*, en condiciones de igualdad, sino que más bien se tomará la experiencia española como objeto de interés principal, mientras que el caso argentino se tomará como referencia prioritaria para la consideración de las múltiples modalidades y “soluciones” específicas al tratamiento de los países con su pasado. Previamente, no obstante, trataremos de definir una serie de conceptos o cuestiones generales que debemos tener presentes cuando analizamos la encrucijada que representan las políticas de la memoria en el contexto presente de cambios acelerados e incertidumbres permanentes, que condicionan la confección de las agendas públicas y la toma colectiva de decisiones.

La memoria como política o las políticas de memoria

En los últimos años, incipientemente desde la década de 1990 y de forma apremiante a lo largo de este corto siglo XXI, asistimos a una expansión de los estudios académicos sobre memoria, ya sea desde su interés social, político o jurídico. En ambas orillas del Atlántico, este interés ha respondido en buena medida a una revisión histórica de los procesos enmarcados en lo que Huntington (1994) denominó tercera ola democratizadora y de las modalidades en que los legados de los regímenes autoritarios afectan al sostenimiento de los valores e instituciones democráticas, especialmente en lo relativo al olvido político y desamparo judicial de las víctimas de los crímenes perpetrados bajo las dictaduras. Si hasta tiempos recientes la Ciencia Política había dedicado grandes esfuerzos al análisis comparado de los procesos de transición democrática (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988), la disciplina parece haber superado ya este entusiasmo por la *transitología* (Schmitter, 1994) en favor de una diversificación de objetos y enfoques que atienden cuestiones que tienen que ver, no tanto con las transiciones, sino con los efectos de tales procesos: calidad de la democracia, dinámicas electorales y partidarias, movimientos sociales, participación ciudadana o valores y culturas políticas. En este contexto, si bien las políticas de la memoria han permanecido durante años desatendidas, ocupan cada vez más un lugar destacado en el análisis y comprensión de las democracias contemporáneas, dado el valor cualitativo que los politólogos aportan al estudio de un fenómeno que va más allá de la problemática histórica y está cargado de una enorme carga ético-política.

En este sentido, trabajos como los de Aguilar (1996, 2008), Jelin (2002, 2003) o Calveiro (2006) han contribuido a una renovación disciplinaria, al incorporar la memoria al análisis politológico, mediante la focalización en el carácter contencioso de los procesos de construcción pública de memoria: tratamos siempre con memorias, en plural, que pueden rivalizar y constituir un campo de acción política en el que múltiples actores e instituciones intervienen en la competencia por la significación y práctica legítima sobre el pasado. Siguiendo a Aguilar (2008: 53), debemos entender por políticas de memoria “todas aquellas iniciativas de carácter público destinadas a difundir o consolidar una determinada interpretación de algún acontecimiento del pasado de gran relevancia para determinados grupos sociales o políticos”. De forma similar, para Groppo (2002: 192) una política de la memoria es “una acción deliberada, establecida por los gobiernos o por otros actores políticos o sociales con el objetivo de conservar, transmitir y valorizar el recuerdo de determinados aspectos del pasado considerados particularmente significativos o importantes”. Las denominadas medidas de justicia transicional, que incluyen el enjuiciamiento de los responsables de los crímenes de la dictadura, la creación de comisiones de la verdad o la reparación material y rehabilitación simbólica de las víctimas, configuran el núcleo de lo que conocemos como políticas de memoria.

Pero ambas definiciones comparten dos consideraciones frecuentemente desatendidas en los estudios sobre esta materia: a) que las políticas de memoria no son patrimonio exclusivo de la acción gubernamental, sino que forman parte de un campo más amplio de iniciativa, disputa y deliberación en el que participan otros agentes, ya sean movimientos sociales, asociaciones cívicas, plataformas de víctimas, partidos políticos y demás interesados, junto a los gobiernos, en la gestión social del pasado; y b) que el ejercicio de este tipo de políticas resulta indisociable de una pluralidad de interpretaciones sobre qué recordar y mediante qué mecanismos políticos o jurídicos consolidar una u otra memoria oficial o hegemónica. Pluralidad y conflicto, tanto en lo que se refiere a los agentes como a sus interpretaciones, constituyen dos premisas básicas que deben orientar el análisis de los procesos de producción de políticas de memoria. Sobre la primera de estas consideraciones, una mirada rápida a los trece años que transcurren en España desde la aprobación de la Ley de Memoria Histórica bastan para advertir la enorme diversificación de actores involucrados activamente en el ámbito de las políticas memorialistas, ya sean institucionales —cuya iniciativa se trasladó, durante los gobiernos de Mariano Rajoy, desde el Estado a las administraciones autonómicas y locales— u otros “emprendedores de la memoria” (Jelin, 2002: 48) que, desde la sociedad civil, desarrollan iniciativas en colaboración, al margen o en contradicción con las políticas públicas de memoria.

Casos como el de España, siguiendo en cierto grado la experiencia de las democracias del Cono Sur, han sido objetos de una emergente renovación metodológica que incorpora un enfoque *bottom-up* en el análisis de la relación entre las políticas institucionales y el activismo ciudadano, que trata de poner sobre la mesa las contradicciones y tensiones que amaga la percepción tradicional acerca de quiénes son los productores y quiénes los receptores de las políticas de memoria (Bianchini, 2019: 308-310). De este modo, sobre la idea de memoria y su construcción en la arena pública, parece existir un elevado grado de consenso en la literatura reciente en torno al carácter controvertido y contencioso de la misma, lo cual invita al análisis del rol activo y productor de sentido de los participantes en la disputa política por el pasado.

En última instancia, esta concepción no deja de ser una adopción en el campo de los estudios sobre memoria de aquellos enfoques teórico-metodológicos que asumen una mediación entre Estado y sociedad, o entre sociedad política y sociedad civil, en la medida que los significados de la vida pública y de las formas a través de las cuales los grupos adquieren conciencia de sus propósitos políticos no surgen solamente de las sociedades, ni solamente de las instituciones, sino que surgen precisamente en los puntos de encuentro entre ambas (Skocpol, 2007). Es la existencia de un *ágora* en el que concurren actores diversos —y en el que los ciudadanos son, o pueden ser, protagonistas y no sólo audiencias de las políticas de memoria— una hipótesis recurrente en las investigaciones actuales sobre memoria pública (Iniasta, 2009), y que resulta oportuna en el marco de nuestro análisis.

En lo que se refiere al segundo de estos elementos, debemos considerar las palabras de Jelin (2002: 6) cuando advierte que a pesar de que las políticas de memoria son concebidas muchas veces como “lucha contra el olvido”, se trata ésta de una consiga tramposa, dado que esconde lo que en realidad puede tratarse de una oposición entre distintas memorias o interpretaciones alternativas sobre el significado social y político del pasado: la “memoria contra el olvido” suele ser en realidad “memoria contra memoria”. Algo muy similar sucede con otros lugares comunes del imaginario social, como es la existencia de una correlación positiva entre las políticas de la memoria y la calidad o fortaleza democrática, asumiendo como válido el sencillo axioma por el cual a más memoria, más democracia. Sólo recientemente se ha comenzado a cuestionar este tipo de correspondencias y las discusiones en este campo se desprenden cada vez más de la pátina moralista que reviste la oposición entre “memoria buena” vs. “olvido malo”, reenfocando el análisis hacia el interrogante acerca de *qué tipo* de políticas de memoria sirven para edificar *qué tipo* de democracias (Bianchini, 2019: 310). La clave metodológica radica en pensar estos procesos de construcción de memoria como acción, ejercicio o práctica colectiva, en conexión por tanto con la experiencia política y las lógicas de articulación narrativa, en forma de relatos o historias con sentido, de esa misma experiencia. La memoria es siempre múltiple, de acuerdo con los distintos *montajes* de sentido que los sujetos elaboran en su interpretación del pasado y del lugar que aquellos hechos —que pueden ser más o menos lejanos— y sus consecuencias ocupan todavía en la vida de la comunidad: “[...] puede haber muchas formas de entender la memoria y de practicarla, que están a su vez vinculadas con los usos políticos que se le dan a la misma porque, ciertamente, no existen las memorias neutrales sino formas diferentes de articular lo vivido con el presente. Y es en esta articulación precisa que reside la carga política que se le asigna a la memoria” (Calveiro, 2006: 377).

Las aperturas políticas —como es el ejemplo clásico de las transiciones posdictatoriales— son el escenario de aparición o irrupción pública de distintas memorias, ya que son propensos a la emergencia de voces y relatos previamente silenciados u ocultos, después de años de sombra impuesta por un relato político dominante que monopolizaba el espacio público. Son memorias alternativas o subterráneas (Pollak, 2006: 18) que pueden cuestionar el consenso histórico, si bien nada asegura que una mayor proliferación de discursos y políticas de memoria consoliden una “mejor” y más sólida convivencia democrática, sobre todo después de periodos marcados por prácticas represivas, de violencia política o terrorismo de Estado.

La labor fundamental que debemos retomar consiste en revisar estos sentidos comunes ampliamente difundidos y partir de que la memoria no es, en términos de cultura democrática, ni buena ni mala, sino que todo depende de los usos o propósitos que guían sus “emprendimientos”, siguiendo la terminología de Jelin. Debemos interrogarnos sobre el contenido y los criterios que modelan las políticas de memoria, esto es: tratar de identificar los valores políticos que las fundamentan y las inscriben en una lógica política u otra. Como señala Groppo (2002: 192), según los objetivos que siguen, las políticas de memoria pueden inscribirse en una lógica democrática, mientras que otras, por el contrario, responden a una lógica autoritaria, incluso cuando su ejercicio y canales formales de representación operan bajo el amparo de las instituciones democráticas.

Por supuesto, aun cuando la mayoría de movimientos o iniciativas que apuestan expresamente por la memoria, tanto en España como en Argentina, si sitúan en una perspectiva democrática, esto no resta complejidad al hecho de que son plurales los marcos que pueden dar significado al valor democrático del recuerdo, como de plurales pueden ser las posiciones sobre los límites institucionales, sociales o económicos que deben configurar el sistema democrático. Rastrear esos marcos interpretativos, sus focos y lineamientos políticos, así como las relaciones que se establecen entre los agentes sociales e institucionales, puede ayudarnos a determinar algunos patrones que operan en la construcción de memoria y que resultan explicativos de los disímiles tratamientos que sociedades post-autoritarias como la española y la argentina han hecho hasta el momento de su pasado traumático. En último término, el objetivo no es otro que contribuir a la reflexión sobre el alcance de las políticas de la memoria en el escenario complejo que define el presente y futuro de nuestras sociedades.

Marcos en disputa en la institucionalización de la memoria en España y Argentina

Para la socióloga argentina Elizabeth Jelin, una de las principales referencias de lo que algunos han convenido en llamar los “nuevos estudios de memoria” (Mendlovic, 2014), el trabajo de los investigadores en este campo parte de una premisa central: el reconocimiento de que existen cambios históricos en las interpretaciones, elaboraciones y usos del pasado, que evolucionan a medida que lo hacen las sociedades, los climas culturales y los espacios de disputas políticas e ideológicas (Jelin, 2002: 22). Es por ello que “historizar” las memorias, es decir, analizar las múltiples formulaciones de la memoria colectiva a lo largo del tiempo, se convierte en una labor prioritaria, que tratamos de desarrollar aquí en lo que respecta a los sistemas democráticos de dos países semejantes en la naturaleza represiva de sus regímenes autoritarios, pero distantes en la penetración cultural de los mismos, en los ritmos de discusión social y política sobre sus legados y en las acciones impulsadas en forma de políticas de memoria.

Desde la muerte del dictador Francisco Franco en 1975, la sociedad española no ha escapado a la problemática que conlleva negociar y administrar ese pasado, aun cuando una percepción generalizada de superación del mismo ha marcado la cultura y práctica políticas durante, como mínimo, los primeros 25 años de gobiernos democráticos. Lo que sucede durante este periodo —definido en términos partidarios, conviene recordar, por la hegemonía de una formación que había pertenecido a la oposición antifranquista y cuyos militantes y dirigentes habían sufrido la represión, como es el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)— es una consolidación de un marco simbólico en torno al “consenso” y la normalización política como máximas reguladoras de la convivencia democrática, la cual sólo quedaría asegurada en el futuro si los protagonistas del nuevo sistema político (los partidos y agentes sociales) renunciaban a utilizar el pasado de la guerra y la dictadura como parte de sus estrategias, discursos o demandas. De acuerdo con la tesis de Paloma Aguilar, el establecimiento de este “pacto de silencio” resulta consecuente con la función del recuerdo de la guerra civil en la Transición, donde la memoria traumática del conflicto jugaría un papel determinante en el diseño institucional de la democracia, “al favorecer la negociación e inspirar la actitud conciliadora y tolerante de los principales actores” (Aguilar, 1996: 56-58).

La clave de este proceso, por el cual los iniciales argumentos rupturistas de la oposición democrática a la dictadura dieron paso a una retórica conciliadora y pactista, radica en la fuerza de la socialización franquista y el arraigo en el imaginario público de los españoles de la idea —por extraño que parezca— del “nunca más”, de evitar a toda costa las condiciones sociales y políticas que pudiesen desembocar en una repetición de la guerra de 1936. Esta fue la idea que terminó por orientar el cambio político y las opciones estratégicas de los principales artífices de la transición a la democracia.

El problema surge cuando, una vez consolidado el cambio institucional, la salvaguarda de este diseño depende enteramente de la desactivación del recuerdo de la guerra y, en consecuencia, de la naturaleza y acciones del régimen político construido sobre la memoria de aquel conflicto, que se vería silenciada de forma deliberada en la esfera público-política. Y esta concreción es relevante, dado que la expresión “pacto de silencio” marca distancia respecto del comúnmente referido “pacto de olvido”: mientras que el pasado continuaría muy presente en el ámbito social, cultural o académico, el pacto entrañaba su negación en el campo político, que renunció a su discusión pública en aras de la reconciliación entre españoles y la normalización de la idea del pasado preconstitucional como una etapa de radicalismos políticos y excesos ideológicos. Así, la dictadura era (re)interpretada como un simple bando en el conflicto trágico que precede a la España democrática. ¿Qué significa esto? Que todo el andamiaje institucional, legal y judicial que sostuvo durante décadas un sistema antidemocrático de persecución y represión políticas, en su conjunto, pasaba a concebirse como una “opción” igualmente ilegítima y censurable que la de sus opositores. La idea del pasado como tragedia, el temor a una reavivación del *espíritu del 36*, estimuló el cumplimiento de “un acuerdo tácito entre las élites parlamentarias para no instrumentalizar políticamente el pasado” (Aguilar, 2006), que se mantuvo exitoso por lo menos hasta la segunda mitad de la década de los noventa.

La euforia modernizadora —ligada estrechamente a las aspiraciones europeístas— que marca la larga etapa de gobiernos socialistas (1982-1996) contribuyó enormemente al silencio político sobre el pasado y la negación de la memoria como parte de la normalidad democrática. Como bien apunta Humlebaek (2004: 157), “un futuro democrático para España y un profundo debate político y público sobre la dictadura fueron concebidos como objetivos antagónicos”. De este modo, la despolitización del pasado o, lo que es igual, su canalización a través de una memoria omnicomprendiva del consenso político y la reconciliación social de la Transición, que pasaría a convertirse en el marcador incuestionable del fin de la excepcionalidad española y el principio de su legitimación democrática (Delgado, 2014: 50-53). Sobre este principio se fundamenta la política de memoria practicada por los ejecutivos de izquierda (PSOE) y de derecha (PP) hasta comienzos del nuevo siglo, que se traduce en el establecimiento de lo que Vinyes (2011) define como el modelo español de “impunidad equitativa”, al amparo del cual los sucesivos gobiernos han eludido deliberadamente asumir responsabilidades y, con ello, han legitimado una simetría ético-política entre democracia y dictadura. Además, este modelo conllevaría el confinamiento al ámbito privado y familiar de las memorias disonantes con el universo simbólico del consenso y la reconciliación, en un contexto de inhibición gubernamental del derecho de los ciudadanos al conocimiento y tratamiento colectivo del pasado.

Equiparación y privatización se convierten en señas de identidad de la gestión memorial de las instituciones españolas, siendo así incluso cuando se han tomado iniciativas gubernamentales o legislativas encaminadas al homenaje y/o reparación a las víctimas del franquismo. Ejemplos especialmente reveladores de equiparación los encontramos en la declaración institucional del Gobierno de Felipe González en conmemoración del 50º aniversario del comienzo de la guerra, que rendía homenaje a quienes contribuyeron a la defensa de la democracia e, igualmente, a quienes combatieron “desde posiciones distintas a la de la España democrática”¹; así como la participación, con motivo del desfile la Fiesta Nacional

¹ La declaración institucional completa, reproducida en Piernas (1986), es la siguiente: “[El Gobierno] quiere honrar y enaltecer la memoria de todos los que, en todo tiempo, contribuyeron con su esfuerzo, y muchos de ellos con su vida, a la defensa de la libertad y

de 2004 —también durante el gobierno de un presidente socialista, José Luis Rodríguez Zapatero—, de un veterano republicano de la División Leclerc y de un veterano franquista de la División Azul, a modo de “homenaje a la paz, la concordia y el entendimiento de todos los españoles”.

La consolidación de este modelo, que explica la tardía asunción de una agenda pública sobre la memoria en España, marca una diferencia de origen con la centralidad que las discusiones acerca de lo acontecido tuvo, desde el primer momento, en las transiciones y postransiciones en los países del Cono Sur latinoamericano; siendo así especialmente en el caso de Argentina, donde —contrariamente a la concertación discursiva de las élites (franquistas y antifranquistas) en torno al “pacto de silencio” español— distintas voces sobre cómo encarar las cuentas con el pasado convivieron y contrapusieron distintos marcos que se tradujeron en desdoblamientos significativos en el discurso y la práctica memorial del Estado democrático.

Esta interpretación de que existen “cuentas” con el pasado que no han sido saldadas, ni en términos institucionales ni simbólicos, hizo que la disputa entre memorias se instalase en el centro del debate político y social argentino, hasta el punto de convertirse, desde muy temprano, en un termómetro clave del proceso de democratización del país (Jelin, 2007: 316-317). Entre la multiplicidad de voces que se abrieron paso en la esfera pública con el final de las Juntas Militares, las de dos actores protagonistas sobresalen en términos de memoria, con dos discursos antagónicos sobre cómo significar e incorporar al relato democrático lo que había acontecido entre 1976 y 1983, a saber: por un lado, las fuerzas armadas participaron en el proceso de transición instalando la idea de “salvación nacional” y su lucha contra la “subversión”, inscribiendo el denominado “Proceso de Reorganización Nacional” en una continuidad histórica de defensa de la patria; por el otro lado, el movimiento de derechos humanos, ya bajo la dictadura, desarrollaba un marco interpretativo propio por el cual la represión de los militares se inscribía como una “violación de los derechos humanos”, anticipando el paradigma que terminaría por hegemonizar, no sin ambigüedades y resistencias sociales e institucionales, la memoria democrática argentina.

Con todo, la memoria que se construye en la Argentina de los ochenta y parte de los noventa gravita en torno a ejes no siempre conciliables, que marcan los límites del discurso público de los derechos humanos y revelan la dificultad para elaborar un marco maestro sobre el pasado reciente: “Los derechos humanos fueron un principio fundante de la transición política, pero no necesariamente en la manera que demandaba el movimiento. Al asumir Alfonsín, la política de derechos humanos se inspiró en su compromiso de llevar adelante los juicios a los militares, pero también en la necesidad de limitar su alcance como parte de su estrategia de negociación con los militares” (Jelin, 2007: 322). Una expresión clara de las tensiones que han atravesado el campo de la memoria argentina lo encontramos en el informe final *Nunca Más* (1984) de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), que trataba de esclarecer los hechos sucedidos durante la dictadura militar, y en cuyo prólogo dibujaba un escenario de lucha polarizada: “Durante la década del 70 la Argentina fue convulsionada por un terror que provenía tanto desde la extrema derecha como de la extrema izquierda [...] A los delitos de los terroristas, las Fuerzas Armadas respondieron con un terrorismo infinitamente peor, porque desde el 24 de marzo de 1976 contaron con el poderío y la impunidad de un Estado absoluto, secuestrando, torturando y asesinando a miles de seres humanos” (CONADEP, 1984). A pesar de la construcción de la conocida como “teoría de los dos demonios”, que estaría presente en el discurso gubernamental, el proceso clave en la posdictadura argentina es la legitimación de una condena de la represión estatal de las Juntas y su conceptualización social como violación de los derechos humanos (Sikkink, 1996), que prevalecerá sobre otras interpretaciones ligadas a la lucha de clases o la revolución nacional y que, en último término, atribuía a las instituciones públicas una responsabilidad

la democracia en España. Pero un gobierno ecuaníme no puede renunciar a la historia de su pueblo, [y] recuerda asimismo con respeto a quienes, desde posiciones distintas a la de la España democrática, lucharon por una sociedad diferente a la que también muchos sacrificaron su propia existencia”.

preferente en la garantía y ejercicio de tales derechos.

Por supuesto, la trayectoria argentina no sería ni mucho menos lineal, sino que la movilización de la memoria ha dependido en todo momento de la convergencia de la acción de las entidades que integran el movimiento de derechos humanos con la acción del Estado, como así sucedió en el marco de los juicios a los excomandantes de las Juntas; pero no así cuando, erosionado el prestigio del presidente Raúl Alfonsín y el protagonismo estatal después de la promulgación de las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987), vuelven a instalarse las dudas sobre el futuro de la democracia y la fuerza de aquella primera eclosión de la memoria comenzó a verse eclipsada por las urgencias económicas, los indultos y las iniciativas de “reconciliación” del gobierno de Menem, que desandaba el camino de la justicia y la reparación política y social iniciado con la democracia (Vezzetti, 2007: 37-38).

Pero lo importante en este punto es advertir que, por sí sola, la estrategia menemista no lograría la cancelación de la agenda en los asuntos de memoria, sino que en los años noventa el movimiento de derechos humanos no sólo siguió denunciando y reclamando justicia, verdad y reparación, sino que se produce una amplificación generacional —destaca la agrupación Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (HIJOS)—, de los repertorios de acción —los “escraches”— y de las interacciones con una agenda social creciente en materia de derechos —diversidad sexual, minorías étnicas, estudiantes, desocupados, etc.—, frente a los efectos de la agenda neoliberal. Es pues de esta forma que “la visibilidad pública y la actualidad del pasado dictatorial y su importancia política ganaron nuevos espacios” (Jelin, 2007: 332), abonando un campo social que, tiempo después, volvería a lograr una convergencia con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, que situaron las políticas de la memoria en el centro de su acción pública y escenificaron como nunca el compromiso del Estado con la concreción de las demandas históricas del movimiento de derechos humanos (Barbutto, 2007: 428 y ss.).

Si volvemos la mirada hacia España, vemos que la institucionalización de la memoria, es decir, la promoción y ejercicio de (una) memoria a través de los dispositivos y recursos institucionales del Estado, no sólo ha sido prácticamente inexistente hasta bien entrada la primera década del siglo XXI, sino que cuando se han tomado decisiones al respecto éstas han sido tenues y muy alejadas de las expectativas de un movimiento social que, desde el año 2000, con la creación de la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica (ARMH), no ha dejado de situar en el espacio y la opinión públicas la importancia del valor social de “recuperar” el recuerdo de quienes combatieron durante la guerra y después a la formación antidemocrática española que es el franquismo, así como la responsabilidad que tienen los poderes públicos con las víctimas de éste. Esta “memoria de la reparación o restitución” se consolida en las últimas dos décadas como una respuesta —en parte generacional, pero no es factor determinante— a la “memoria de la reconciliación” que en la transición democrática se había configurado como la superación de aquella “memoria de la confrontación” que la dictadura convirtió en su relato de legitimación histórica (Aróstegui, 2006). Sin duda, la expresión de mayor alcance de institucionalización del reclamo de reparación de la ARMH y otras asociaciones memorialistas y de víctimas, es la Ley de Memoria Histórica, negociada y redactada a lo largo de casi una legislatura y aprobada por iniciativa del gobierno de Zapatero en el Congreso a finales de 2007. Mediante esta norma —oficialmente “Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura”—, el Estado español trataba por vez primera de reconocer y reparar de manera integral a las *todas* las víctimas de la guerra y la dictadura, aun cuando su alcance resultaría severamente limitado, ya sea a ojos de las víctimas y sus familias, de las entidades memorialistas o de los organismos internacionales de derechos humanos. Y resultaría limitado en dos sentidos, a saber: a) en lo que respecta al contenido mismo del texto legal, y b) en lo relativo a su implementación en forma de políticas efectivas de memoria, sobre todo tras la derrota electoral del PSOE en 2011, que marca el inicio de una verdadera travesía por el desierto en ese campo durante los gobiernos de Mariano Rajoy.

Sobre lo primero, a pesar de que esta ley llegaría más allá de la propuesta original del gobierno, el exceso de cautela en algunos asuntos —alimentada por la virulencia de la oposición no sólo procedente de sectores conservadores, sino también de las filas socialistas o del expresidente Felipe González— no ha logrado satisfacer las demandas y expectativas de quienes aspiran desde la sociedad civil a una política de memoria más audaz e incisiva (Aguilar, 2008: 478). El contenido legal soslayó gran parte de dichas demandas, al no concretar en políticas integrales los cuatro principios de justicia —la obligación del Estado de investigar y procesar a los autores y perpetradores de graves violaciones de los derechos humanos—, verdad —el conocimiento de los hechos cometidos, así como el paradero e identidad de las personas desaparecidas—, reparación —la rehabilitación simbólica y material de las víctimas— y garantía de no repetición —el compromiso del Estado en la adopción de medidas para evitar que vuelvan a repetirse las condiciones que abocaron a las violaciones de derechos— que deben fundamentar una política pública consistente en materia de memoria (López Anguita, 2019: 109).

En este sentido, el hilo conductor de las críticas hacia la Ley de Memoria Histórica es la no superación del modelo de impunidad equitativa y privatización de la memoria que ha cimentado la conducta denegatoria de los poderes públicos en lo que respecta a esos principios de justicia transicional y que, lejos de enmendar tales agravios, esta ley ha contribuido a consolidar a través de una interpretación restrictiva de la Ley de Amnistía (1977) y del principio de legalidad que impide la anulación de las sentencias de los tribunales franquistas, la investigación de los crímenes y el enjuiciamiento de los perpetradores —la ley recurre al subterfugio de la “ilegitimidad” de las sentencias—, así como de una afirmación legal del confinamiento de la memoria y la reparación al ámbito privado y familiar. Respecto a esto último, la Ley reconoce “un derecho individual a la memoria personal y familiar de cada ciudadano”, que otorga “el derecho a obtener una Declaración de reparación y reconocimiento personal” como víctima (Preámbulo y art. 4); una privatización que se traduce en la disposición de las Administraciones públicas para “facilitar” la localización y exhumación de las víctimas del franquismo, pero de cuya ejecución se hacen cargo las familias y entidades memorialistas en “colaboración” con dichas Administraciones (art.11-13).

Estas críticas no sólo han sido secundadas por las asociaciones de víctimas y de recuperación de la memoria, sino que éstas son coincidentes con la multitud de informes y recomendaciones elaboradas por organismos e instituciones internacionales de derechos humanos, muy críticas con la timidez de las acciones previstas en la Ley, y mucho más con la inacción gubernamental a partir de 2011, cuando las consecuencias de la crisis económica y las políticas de austeridad en el gasto público sirven de justificación al gobierno de Rajoy para, primero, reducir la partida presupuestaria en materia de memoria y, después, paralizar por completo la aplicación práctica de la Ley. El Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas, Pablo de Greiff, denunciaba la fundamentación del discurso institucional sobre “una posición deliberadamente difundida por el franquismo que durante décadas impidió una confrontación abierta y directa con el pasado”, en el marco de un intento “por asumir simetrías en el comportamiento de los diferentes bandos, junto con lo que indiscutiblemente ha sido un tratamiento asimétrico de las víctimas, [cuya definición] se presenta generalmente de forma separada de la noción de derechos humanos y de la responsabilidad del Estado”.

Además, denunciaba que “el modelo vigente de privatización de las exhumaciones, que delega esta responsabilidad a las víctimas y asociaciones, alimenta la indiferencia de las instituciones estatales y conlleva dificultades metodológicas, de homologación y oficialización de la verdad” (Naciones Unidas, 2014). Desde la entrada en vigor de la Ley, no han cesado las reclamaciones nacionales e internacionales al Estado en materia de revisión y ampliación de la norma, así como en el cumplimiento de sus compromisos en el ámbito de los derechos humanos y de la justicia universal (Cuesta Bustillo, 2019).

En este contexto de inhibición gubernamental —que recuerda a la situación en Argentina en la década de los noventa—, sin embargo, el activismo memorial no ha cesado en sus acciones y no ha dejado de situar en la esfera pública la idea de restaurar la dignidad de los represaliados como fundamento de una (nueva) cultura democrática, en la medida que pugna por una mayor pluralidad en la interpretación del pasado y desafía los marcos dominantes que han modelado, desde el final de la dictadura, el imaginario social e institucional sobre la identidad y los límites de la ciudadanía democrática. En este sentido, adquiere una enorme centralidad el trabajo que las asociaciones memorialistas realizan desde hace años en el campo de la exhumaciones de los represaliados durante y después de la guerra, que ha sido determinante en la apropiación e incorporación al debate nacional de figuras provenientes del derecho penal internacional y la justicia universal, como el de “desapariciones forzadas”. Categorías como ésta, “descargadas” y “retraducidas” por los colectivos memorialistas, se inscriben un proceso largo de construcción de una cultura de los derechos humanos que incorpora, paulatinamente, nuevos marcos a las agendas políticas, los discursos mediáticos o las argumentaciones judiciales (Ferrándiz, 2010: 163-164).

Así mismo, en el desarrollo de este incipiente marco de los derechos humanos, juega un papel protagonista la internacionalización del conflicto de la memoria en España, sobre todo a raíz del trabajo de la conocida como Querrel Argentina, tramitada por la jueza María Servini a iniciativa de familias de víctimas y asociaciones que han contado con el apoyo la Cámara de Diputados argentina y algunos parlamentos autonómicos españoles, pero no del Estado. Este caso, abierto en aplicación de la justicia universal, revela la creciente circulación de los marcos y procesos de memoria más allá de los contextos nacionales, a partir de claves interpretativas sobre el pasado que contribuyen al encuentro entre experiencias ciudadanas marcadas por las herencias históricos de la violencia, la represión y el silenciamiento.

No es de extrañar, por tanto, que algunas voces reactivas a la creciente centralidad de la acción colectiva en el campo de la memoria hayan tratado de descalificarla aludiendo a una “creciente argentinización” de la mirada de la sociedad española hacia su pasado (Faber, Sánchez León e Izquierdo, 2011), lo que supone una renuncia al análisis y entendimiento de los cambios que, en los últimos veinte años, han afectado a las interpretaciones y marcos ético-políticos a través de los cuales los españoles enfrentan ese pasado durante mucho tiempo, aunque no olvidado, sí silenciado en el ámbito de la discusión y deliberación públicas. Si bien en el caso de España la convergencia entre la acción del movimiento por la memoria y la acción estatal ha resultado menos productiva en términos de políticas que en Argentina —en el conjunto de su trayectoria y, especialmente, si atendemos al periodo kirchnerista—, los cambios en la coyuntura política en torno al 2018-2019, con la formación de un gobierno progresista de coalición, abre algunas expectativas en ese sentido: algunas ya materializadas —como la exhumación del dictador—, pero sobre todo de momento muchas propuestas que, en cierto grado, apuntan a la concreción de algunas demandas históricas del movimiento memorialista, como la redacción de una nueva Ley de Memoria o la ejecución gubernamental en las exhumaciones de las víctimas.

Algunas conclusiones

En esta comunicación hemos tratado de presentar, desde una perspectiva teórica y desde una empírica, la diversidad de formaciones concretas que pueden configurarse en lo que a actores e interpretaciones se refiere en el campo de las políticas de memoria. Así, hemos visto, a través de las trayectorias democráticas de España y Argentina, que las modalidades concretas de las interacciones entre los distintos agentes y sus emprendimientos sobre la memoria, sobre todo entre los movimientos asociativos y los gobiernos estatales, no son inalterables, sino que más allá de los procesos transicionales las iniciativas hacia el pasado continúan ejerciendo un gran papel movilizador y de legitimación política.

Lo mismo puede decirse de los marcos o discursos dominantes, que incluso en el caso de España, donde la fortaleza retórica del consenso político y la reconciliación social ha sido indiscutible durante décadas —y continúa siendo operativa en el discurso de las principales fuerzas políticas—, pueden verse cuestionados o, por lo menos, verse forzados a compartir la esfera pública con otros relatos o marcos interpretativos mediante los cuales relacionarnos colectivamente con el pasado. Como hemos tratado de presentar, los marcos dominantes de uno y otro país han marcado decisivamente sus regímenes de memoria y, con ello, el alcance de sus políticas de justicia, verdad y reparación.

Mientras que en Argentina, y de forma semejante en otros países del entorno latinoamericano, el marco maestro de los derechos humanos ha contribuido decisivamente a la implicación de las instituciones públicas en el tratamiento de las experiencias represivas que afectaron tiempo atrás a sus ciudadanos y, en consecuencia, a la misma condición de ciudadanía democrática; en el caso de España, la interpretación transicional del pasado predemocrático como una etapa de radicalismos políticos e imposiciones ideológicas puede haber desalentado una implicación semejante por parte de sus responsables públicos, obsesionados durante años por normalizar ese pasado de violencia como algo superado a costa de desatender sus obligaciones para con las víctimas de la persecución y represión franquista. No obstante, la cosa es ciertamente más compleja, en la medida que la solidez de un marco no asegura una acción consecuente desde los poderes públicos, o al menos consecuente desde el punto de vista de quienes, en ambos países, han capitaneado las reivindicaciones e iniciativas en cuestión de memoria: la sociedad civil. Como vimos, incluso cuando el enmarcamiento de la represión como una violación de los derechos humanos se encuentra en el propio principio legitimador de la democracia argentina, determinados gobiernos —el de Mauricio Macri el más reciente— han sido capaces de “retar” su incuestionabilidad social y plantear una recuperación de la idea del enfrentamiento histórico, la reconciliación y el señalamiento de los “excesos” de la memoria; posicionamiento que acerca distancias con el discurso (anti)memorial que ha dominado generalmente la política española. Igualmente, la incorporación del marco de los derechos humanos entre las organizaciones que abogan por la recuperación de la memoria en España, aun cuando de manera incipiente, está proyectando nuevas interpelaciones con los responsables institucionales, que —y aquí resulta clave la evolución del PSOE— cada vez encuentran más dificultades para esquivar discursiva y programáticamente la exigencia de una “memoria democrática” —ya no “histórica”— que se sitúa por encima de antiguos parámetros ideológicos o de conflicto histórico.

Bibliografía

- Aguilar, Paloma (1996), *Memoria y olvido de la guerra civil española*, Madrid, Alianza.
- Aguilar, Paloma (2006), “Presencia y ausencia de la guerra civil y del franquismo en la democracia española. Reflexiones en torno a la articulación y ruptura del ‘pacto de silencio’”, en *Guerra Civil. Mito y memoria*, Julio Aróstegui y François Godicheau (eds.), Madrid, Marcial Pons, pp. 245-294.
- Aguilar, Paloma (2008), *Políticas de la memoria y memorias de la política. El caso español en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza.
- Aróstegui, Julio (2006), “Traumas colectivos y memorias generacionales. El caso de la Guerra Civil”, en *Guerra Civil. Mito y memoria*, Julio Aróstegui y François Godicheau (eds.), Madrid, Marcial Pons, pp. 57-92.
- Barbutto, María Valeria (2007), “Treinta años del golpe de Estado”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 425-442.
- Bianchini, Maria Chiara (2019), “Leyes y políticas hacia el pasado. Enfoques emergentes y cuestiones críticas”, en *Diez años de leyes y políticas de memoria (2007-2017)*, Jordi Guixé, Jesús Alonso Carballés y Ricard Conesa (eds.), Madrid, Catarata,, pp. 303-312.
- Calveiro, Pilar (2006), “Los usos políticos de la memoria”, en *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Gerardo Caetano (ed.), Buenos Aires, CLACSO, pp. 359-382.
- Cuesta Bustillo, Josefina (2019), “Los debates sobre la memoria y la historia en España: La Ley de Memoria Histórica diez años después”, en *Diez años de leyes y políticas de memoria (2007-2017)*, Jordi Guixé,

- Jesús Alonso Carballés y Ricard Conesa (eds.), Madrid, Catarata, pp. 43-61.
- Faber, Sebastiaan; Pablo Sánchez León y Jesús Izquierdo (2011), "El poder de contar y el paraíso perdido. Polémicas públicas y construcción colectiva de la memoria en España", en *Política y Sociedad*, Vol. 48 Núm. 3, pp. 463-480.
- Ferrándiz, Francisco (2010), "De las fosas comunes a los derechos humanos. El descubrimiento de las desapariciones forzadas en la España contemporánea", en *Revista de Antropología Social*, Vol. 19 N° 1, pp. 161-189.
- Humblebaek, Carsten (2004), "Usos políticos del pasado reciente durante los años de gobierno del PP", en *Historia del Presente*, Núm. 3, pp. 157-168.
- Huntington, Samuel P. (1994), *La Tercera ola. La democratización a finales de Siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- Iniesta, Monserrat (2009), "Patrimonio, ágora y ciudadanía. Lugares para negociar memorias productivas", en *El Estado y la memoria. Gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia*, Ricard Vinyes (ed.), Barcelona, RDA, pp. 467-495.
- Izquierdo, Jesús (2009), "Cuando la distancia no importa: Memoria e historia en América Latina y España", en *Universo de Micromundos. Actas del VI Congreso de Historia Local*, Carmelo Romero y Alberto Sabio (coords.), Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 39-46.
- Jelin, Elizabeth (2002), *Los trabajos de la memoria*, Madrid, Siglo XXI.
- Jelin, Elizabeth (2003), "Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: La construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales", en *Cuadernos del IDES*, N° 2, pp. 1-27.
- Jelin, Elizabeth (2007), "La conflictiva y nunca acabada mirada sobre el pasado", en *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*, Marina Franco y Florencia Levín (comp.), Buenos Aires, Paidós, pp. 307-340.
- López Anguita, Begoña (2019), "La impunidad de los crímenes del franquismo: Las insuficiencias de la Ley de Memoria Histórica", en *Diez años de leyes y políticas de memoria (2007-2017)*, Jordi Guixé, Jesús Alonso Carballés y Ricard Conesa (eds.), Madrid, Catarata, pp. 109-122.
- Naciones Unidas (2014), "Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, a reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff", 22 de julio, A/HRC/27/56/Add.1.
- O'Donnell, Guillermo; Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós.
- Pollak, Michael (2006), *Memoria, olvido, silencio. La producción social de identidades frente a situaciones límite*, La Plata, Al Margen.
- Schmitter, Philippe (1994), "La transitología. ¿Ciencia o arte de la democratización?", en *La consolidación democrática en América Latina*, A. Ballebó (dir.), Barcelona, Hacer.
- Sikkink, Kathryn (1996), "The emergence, evolution, and effectiveness of the Latin American Human Rights Network", en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg (comps.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Skocpol, Theda (2007). "El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual", en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*, Carlos H. Acuña (comp.), Buenos Aires, Gabinete de Ministros, pp. 169-202.
- Vezzetti, Hugo (2007), "Conflictos de la memoria en la Argentina", en *Historizar el pasado vivo en América Latina*, Anne Pérotin-Dumon (dir.), pp. 3-44.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TECNOLOGÍA
EN LA NUEVA DEFINICIÓN DE LAS
TAREAS GUBERNAMENTALES**

COORDINADOR

IVÁN LAZCANO GUTIÉRREZ

Gobierno y administración pública en la era de la disrupción tecnológica digital

Iván Lazcano Gutiérrez

Introducción

Con el cambio de siglo se ha intensificado una transformación en la sociedad cuya fuente reside en el desarrollo tecnológico. A diferencia de otros cambios impulsados por revoluciones tecnológicas, la actual tiene características propias. Esto se debe al carácter disruptivo de su avance en los más diversos ámbitos de la sociedad. Así, actualmente se plantean retos en la vida social, la economía, pero también en la política y la administración pública.

El propósito de esta ponencia es identificar y explorar los retos que los gobiernos y administraciones públicas deberán enfrentar a partir del avance de la revolución digital. En particular, consideramos que estos retos pueden desdoblarse en dos planos diferentes, aunque relacionados. Por un lado están aquellos de carácter interno. Es decir aquellos que tienen que ver con la forma en que se realiza la gestión de los asuntos públicos, así como la forma en que cambiará la función de los servidores públicos. Por otro lado, están aquellos más de naturaleza externa o de relación con la ciudadanía. En particular, cómo la disponibilidad de información (*big data*) podrá ayudara una mejor toma de decisiones.

En cuanto a la función de los servidores públicos, habrá que señalar que, justamente, el avance de la presencia de los robots o software, pondrán una amenaza seria a sus fuentes de trabajo. Lo anterior en función de que el trabajo que se realiza en la administración pública en su mayor parte es procedimental y repetitivo.

Por su parte, la mayor disponibilidad de información en tiempo real, puede ayudar a informar las decisiones de políticas públicas. En este sentido, es posible tener conocimiento de las zonas en donde se presenten problemas como delincuencia, accidentes de automóviles u otros de naturaleza similar.

I. La revolución tecnológica y los procesos sociales

La historia de la sociedad

El origen, la evolución y el progreso de la humanidad a lo largo de millones de años, han estado íntimamente relacionados con el desarrollo y el uso de las tecnologías. Como bien lo menciona José Ramón López Portillo Romano, el cambio tecnológico exponencial “Cada paso ha duplicado, o más que duplicado, los alcances pasados, llevando a un crecimiento tecnológico más rápido. Con ello también la capacidad de carga de la Tierra ha aumentado, ha permitido la expansión democrática y del bienestar en general. Con más gente hay más demanda de inventores potenciales, lo que expande el alcance y desempeño de las nuevas tecnologías. Recientemente, con mayor preocupación por el clima y la biosfera, y por aumentar la capacidad de carga de la tierra, más recursos se decían a logara un crecimiento sostenible. Esto refuerza la inversión, importancia y el tipo de avance tecnológico y así sucesivamente” López-Portillo Romano (2018).

El desarrollo tecnológico en la prehistoria

La historia de la civilización humana es la del cambio tecnológico. La especie humana se separó de las otras especies en la medida en que logró dar el salto de simplemente adaptarse a la naturaleza a ser capaz de transformarla. Como acertadamente refiere López-Portillo Romano es un mito la idea de la “Madre naturaleza” que se nos protege y provee. En realidad, la exposición a la naturaleza es capaz de acabar con la existencia de la especie humana, tal como lo ha hecho con el 99 por ciento de las especies que han poblado el planeta.

La transformación de la naturaleza para adecuarla a las necesidades del humano ha sido mediante la creación y desarrollo de tecnología. En este sentido, el primer paso lo constituye, quizá, la utilización del fuego para la cocción de los alimentos. Este paso sentó las bases de posterior evolución del hombre. En concreto, permitió un mejor aprovechamiento de la energía calórica, la cual en su mayoría fue destinada al funcionamiento del cerebro.

Otro momento fundamental en la evolución de la humanidad lo constituye el tránsito de la condición de nomadismo al sedentarismo. En efecto, el desarrollo de la agricultura para la alimentación obligó a los humanos a permanecer en un solo lugar y así no tener que estar en constante movimiento debido a la explotación de los recursos naturales de su asentamiento momentáneo. A partir de esta situación es que se pueden comenzar a desarrollar las primeras civilizaciones (Harari, 2014).

Una etapa posterior está marcada por el uso de los metales para el desarrollo de herramientas. Un caso representativo de ello es la conocida como Edad de bronce. En su mayor parte los instrumentos desarrollados fueron destinados al armamento, pero también para poder cortar objetos básicos necesarios para su subsistencia.

La revolución industrial

Sin lugar a dudas la etapa que ha marcado fundamentalmente el desarrollo de la civilización es el de la revolución industrial. Esta revolución se basa en la utilización del vapor como una fuerza capaz de movilizar tecnología pesada de igual manera con la explotación de combustibles fósiles altamente contaminantes; específicamente el carbón en sus comienzos. De forma ineludible está asociada al desarrollo del capitalismo en el sentido que la proliferación de las fábricas en los centros urbanos fue posible gracias a la proliferación de esta tecnología.

A partir de siglo XVII, los avances tecnológicos y su evolución ha ido en constante cambio. Con el paso del tiempo han llegado a tener mayor importancia en el desarrollo económico, favoreciendo para este caso, el desarrollo de la agricultura, productos y servicios de primera necesidad.

Uno de los avances más significativos fue la extensión de la generación de electricidad, líneas de comunicación, y más tarde fue la industria tecnológica, además de la comunicación a través de estos medios, como lo son las computadoras, los servicios satelitales y otras más innovaciones que han tenido impacto global.

Una vez más, según López Portillo Romano (2018), "el mundo posterior a la Revolución Industrial del siglo XVIII ha pasado por sucesivas oleadas tecnológicas que contienen cambios paradigmáticos. Surgen de la organización social, económica y política prevaleciente, y del desarrollo y disponibilidad de innovaciones para resolver los problemas enfrentados".

La evolución de la tecnología se basa de las generaciones pasadas, considerándose como un vínculo de retroalimentación favorecedor para generaciones futuras, cada nueva generación de tecnología continúa acelerando los procesos, haciendo más eficiente los procesos del uso de las Tecnologías de la información, así como fortaleciendo la investigación y el desarrollo, esto es a lo que el autor López Portillo Romano, lo considera como cambio tecnológico exponencial.

La importancia de la innovación para el desarrollo económico depende principalmente del insumo económico y de las nuevas formas de obtener producción o de mayor valor con los mismos recursos, así mismo, el incremento de la productividad resultado de la innovación. En este sentido adquiere una vital importancia:

Las inversiones en nuevas tecnologías se alimentan (y se retroalimentan) del crecimiento económico. Las preferencias tecnológicas seleccionadas por el mercado, o por gobiernos y grandes corporaciones, retroalimentan la dirección de la innovación. Esta dinámica genera una creciente sinergia entre el progreso de ciertas líneas de tecnología interactuantes y codependientes. Su comportamiento resulta impredecible en el corto plazo, con interrupciones de creatividad cuando se forjan las nuevas tecnologías y, luego, periodos de inactividad y extinción conforme a las viejas tecnologías pierden ímpetu (López-Portillo Romano, 2018).

Ante la magnitud de los retos que la humanidad está por enfrentar, la tecnología abre la posibilidad de poder encontrar una solución. Tenemos el caso de los Objetivos del Desarrollo Sostenible impulsado por las Naciones Unidas, así como la “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”. Como advierte atinadamente López Portillo Romano (2018) “hay que adaptar las nuevas tecnologías a ello, y no a la inversa. Aun cuando su dinámica y su lógica sean imbatibles, esas mismas tecnologías y los marcos institucionales y políticas que se establezcan pueden producir soluciones a los propios efectos indeseables, negativos o catastróficos del cambio tecnológico”.

Nos encontramos en la era de la transformación en cambios tecnológicos, sin embargo, nuestro país tiene que ser capaz de adaptarse a estas transiciones. “En especial, los países en desarrollo están enfrentando una verdadera emergencia en su gobernanza y en la redefinición del papel del Estado como auspiciados de oportunidades de innovación y de inversión privada. La gran mayoría debe enfocarse en generar infraestructura estratégica, impulsar radicalmente los sistemas de educación y de capacitación, y tejer fuertes vínculos con la actividad empresarial y académica” (López-Portillo Romano, 2018).

II. El futuro de la burocracia

De acuerdo con Max Weber, la burocracia es la forma de organización social más efectiva que las sociedades hayan desarrollado para administrar sus asuntos. No es casual que se hable de la burocracia “weberiana” como aquella forma de administración característica del Estado moderno.

De acuerdo con Max Weber las características específicas de la burocracia moderna son las siguientes. Se rige por “el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo”. Dicho de otra forma, existe una clara distribución de los deberes oficiales necesarios para cumplir con los fines que tiene la organización burocrática. También los poderes de mando necesarios para lograr los objetivos establecidos están determinados de un modo fijo, incluyendo los medios coactivos de que dispone. Asimismo, se toman las medidas necesarias para el correcto nombramiento de las personas que serán las encargadas de cumplir con los deberes señalados y el ejercicio de los derechos otorgados (Weber, 1999: 716-717).

Otra de sus características es que se rige por el principio de la jerarquía funcional, es decir, por un sistema claramente establecido de relaciones de mando y obediencia. En este tipo de relación lo normal es que se presente una inspección por parte de las autoridades superiores hacia sus subordinados. Cabe señalar que también cabe la posibilidad de que una autoridad inferior pueda apelar hacia una instancia superior (Weber, 1999: 717).

Por otro lado, la administración burocrática moderna trabaja con expedientes conservados ya sea en borradores o minutas. De igual forma, se distingue por el aprendizaje profesional además con la exigencia de que su desempeño se realice con el máximo rendimiento sin importar las circunstancias. En este sentido, el desempeño del funcionario debe efectuarse con base en normas generales claramente establecidas, y que por ello mismo, son susceptibles de aprendizaje (Weber, 1999: 718).

El progreso de la organización burocrática reside, para Max Weber, en su superioridad técnica sobre cualquier otro tipo de organización. En este sentido, “la precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática”.

Visto así, “desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración” (Weber, 1999: 731).

Por mucho tiempo se consideró a la burocracia como la forma de organización más eficiente para lograr los objetivos colectivos. Sin embargo, con la irrupción del neoliberalismo como un movimiento promotor de la reforma del sector público inspirada en las ideas y prácticas del sector privado, la visión que se tenía del Estado en general, pero de la burocracia, en particular pasó a ser negativa. Se comenzó a ver al Estado como la fuente de todos los problemas debido a la ineficacia congénita que se le atribuía a la burocracia.

La postura del neoliberalismo ante el Estado es sumamente interesante, por lo que debe ser abordada con varios matices. Es un lugar común señalar como comúnmente se hace que el neoliberalismo propone una reducción al mínimo del Estado. Esta confusión proviene de asimilar al neoliberalismo de su corriente teórica antecesora: el liberalismo. El neoliberalismo defiende un Estado fuerte, pero restringido en su campo de acción. Para retomar la diferencia desarrollada por Fukuyama, el neoliberalismo defiende un alcance limitado del Estado a sus actividades mínimas, pero que dentro de estos márgenes desempeñe sus acciones con gran fuerza.

Toda actividad que realice fuera de estas actividades mínimas podría interpretarse como una intervención indebida en la economía y en la vida privada de los individuos. En este sentido, el intervencionismo debe interpretarse como la asunción de parte del Estado de actividades que no le corresponde.

En consecuencia, el sistema de precios es concebido como el mecanismo más eficiente para dispersar los recursos en una sociedad. A diferencia del Estado, que carece de un criterio objetivo y eficiente, el mercado puede realizar esa función precisamente al carácter impersonal y descentralizado del sistema de precios.

Todo lo anterior, lleva a la propuesta de eliminar lo más posible las organizaciones públicas debido a sus atributos burocráticos. Esto es lo que se conoce como privatización. El neoliberalismo trajo consigo un desmantelamiento del Estado democrático. Sin embargo, en aquellas situaciones en las que no se pudiera eliminar a las organizaciones públicas, estas deberían asumir los criterios del mercado y la empresa privada.

Un problema importante con la nueva gerencia pública consiste en la complicada amalgama de elementos que le otorgan su fundamento teórico y conceptual. Omar Guerrero (2004: 56) apunta que la nueva gerencia pública fue integrada a partir de dos corrientes de ideas: por un lado, está la influencia de la opción pública (public choice), la teoría de los costos de transacción y la teoría del principal-agente; por el otro confluye la vieja tradición de gerencialismo de la empresa privada, así como la más lejana escuela de gerencia científica.

En cuanto a los conceptos organizadores de la nueva gerencia pública sobresalen: la orientación al cliente; privatización, mercado, competencia; a ellos se pueden añadir el enfoque empresarial-gerencial, la gerencia por objetivos y resultados, la agenciación, lo cual se condensa en el objetivo último de la reducción de costos (Guerrero, 2004: 57-58).

Por su parte Luis Aguilar (2006: 150-151) llega a una conclusión similar; señala al énfasis en la observancia de la economía, eficiencia y eficacia; el redimensionamiento de la estructura administrativa ya sea por medio de la desaparición o compactación de niveles o unidades o por medio de la descentralización de las decisiones hacia mandos subalternos; la creación de agencias administrativas independientes, separación entre el diseño y la implementación de la política pública (policy); el uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro y fuera de la administración; la orientación hacia los usuarios de los servicios públicos; énfasis en el desempeño más que en el seguimiento de procedimientos; la introducción de sistemas de medición y evaluación del desempeño por medio de la creación de indicadores.

Como se puede apreciar la nueva gerencia pública supuso un combate abierto a las burocracias a las que consideró ineficiente por naturaleza. Esta crítica se puede observar en toda la literatura.

Michael Barzelay (1998: 173), autor del libro *Atravesando la burocracia* identificó en el uso de conceptos como los de clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad, el abandono del modelo burocrático. De ahí que para Barzelay (1998: 176) "el término más adecuado para la nueva generación de la familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones del gobierno es el de paradigma posburocrático".

Una de las afirmaciones más perniciosas de esta propuesta consistió en afirmar que se debía de abandonar para los libros de historia de las ideas políticas y de administración la idea de "interés público" por considerarla mera retórica y abrazar la de "los resultados que valoran los ciudadanos" (Barzelay, 1998: 177). A ello habría que añadir, como ya debe quedar claro ahora, la sugerencia de optar por el concepto de prestación de servicio en lugar del de producción (Barzelay (1998: 183).

Con el respaldo de una lectura como la que realizó Barzelay de la transformación de las administraciones públicas, muchos autores comenzaron a abusar de la retórica de los límites, tensiones y patologías burocráticas para proponer su eliminación en lugar de su arreglo.

A partir de esta valoración negativa que se realizó de las burocracias a finales del siglo pasado, es difícil pensar en que las administraciones públicas que operen a partir de estos principios puedan adaptarse al nuevo entorno social y tecnológico. Sin embargo, la realidad puede ser más bien lo opuesto. Es decir no debería sorprender que las tecnologías de la información y comunicación faciliten el propósito y la realización de las tareas de las organizaciones burocráticas.

Una apreciación temprana de esta tendencia fue expuesta por David Arellano (1995) al señalar que las tecnologías de comunicación e información más que plantear la desaparición de las burocracias por formas más próximas a la administración privada, más bien las fortalecían. En este sentido, se podría estar hablando de la "ultraburocracia".

Más recientemente y ya plenamente en el contexto del planteamiento de los retos que supone el desarrollo de las tecnologías como la inteligencia artificial, Carles Ramió ha abordado este asunto al señalar que:

Aunque la ambición del modelo gerencial, en su momento, era representar una alternativa global al modelo burocrático, no lo ha logrado. El modelo burocrático es muy resistente; empezó a generar anticuerpos y ha conseguido sobrevivir. A nadie se le puede escapar que, para las actividades regladas de la administración como la regulación y la disciplina, el modelo burocrático sigue siendo necesario a pesar de sus evidentes externalidades negativas (Ramíó, 2019: 31).

Como bien apunta Ramió las actividades propias de las administraciones públicas pueden dividirse en varios tipos. Aquellas que son de naturaleza repetitiva u neutrales no es necesario que las sigan realizando las personas; de hecho será mejor que sean realizadas por los robots. Así, nos dice que “el robot representa la esencia del empleado público fiable y neutral del modelo burocrático” (Ramió, 2019: 63).

Lo anterior representa un par de enormes ventajas. Una de ellas reside en que la digitalización elimina la posibilidad de la discrecionalidad en los procesos y toma de decisiones. La otra es la reducción de los costos de la gestión de los servicios públicos (Ramió, 2019: 64-65).

Una vez dicho lo anterior resulta totalmente comprensible la idea de que Max Weber valora positivamente a la burocracia moderna. En efecto, la burocracia representa una serie de ventajas innegables, principalmente cuando se halla dentro de una sociedad cada vez más compleja. No obstante, en la burocracia también se presentan otra serie de características que pueden ser, en determinado caso, riesgosas. Tal es el caso de la concentración de los medios materiales que corre aparejada con las estructuras de tipo burocrático (Weber, 1999: 736). No es casual, por lo tanto, que el propio Weber advirtiera que “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción”. Ello se debe a que “la burocratización es el procedimiento específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada” y por lo tanto, concluye Weber, “como instrumento de la ‘socialización’ de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático” (Weber, 1999: 741).

Ahora bien, no se debe caer en el extremo de pensar que la forma de organización burocrática pueda ser desechada como ingenuamente algunos autores lo sostienen (Osborne y Gaebler, 1992) o en todo caso su superación hacia una etapa posterior, esto es, “post-burocrática” (Barzelay, 1998). Para el sociólogo de Heidelberg, los riesgos inherentes de la burocracia no deben resolverse por otras formas de organización menos efectivas, sino que deben balancearse por mecanismos de control más democráticos.

En suma, las posibilidades de aplicación de las tecnologías de comunicación e información en las burocracias son amplias.

III. El empleo público

Muy posiblemente el aspecto que más se ha abordado de la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación es la presión que ejerce la automatización del trabajo y el potencial desplazamiento hacia el desempleo de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, en un libro reciente de amplia circulación el periodista Andrés Oppenheimer (2018) realizó un amplio estudio del impacto de esta tendencia en el futuro del trabajo.

De acuerdo con un estudio publicado en 2013 por Carl Benedik Frey y Michael Osborne, pronosticaban que para los próximos 15 a 20 años se perderían alrededor de 47 por ciento de los empleos (citado por Oppenheimer, 2018). La mayoría de las profesiones que se ven amenazadas son aquellas que realizan trabajos repetitivos.

En la sección anterior se tomó en consideración la forma en que la revolución tecnológica afectará al empleo público. La tensión está presente y parece que será inevitable. Carles Ramió (2019:67) señala que uno de los efectos de la adopción de estas tecnologías es que pueden crear burocracias que sean eficientes y efectivas pero que no estén operadas por burócratas.

El economista Richard Baldwin (2019) ha explorado algunas de las tendencias que puede seguir el trabajo. De acuerdo con él, las tecnologías de la información y comunicación están generando una revolución diferente a la que se presentó a mediados del siglo XX.

La irrupción de los robots en las fábricas para realizar el trabajo mecanizado desplazó a los trabajadores de cuello azul, es decir aquellos que emplean su trabajo físico. En este sentido, no es casual que los sectores que se oponen a la ampliación de la globalización sean aquellos que se han visto desplazados de sus trabajos gracias al flujo de capital que permite la adquisición de la maquinaria moderna, además del desplazamiento de sus fuentes de trabajo a otros países donde se paga menos por el mismo esfuerzo.

Sin embargo con el desarrollo de la inteligencia artificial y los robots informáticos ahora los puestos de trabajo que se ven amenazados son aquellos más ubicados en el sector servicios y de oficinas, de los cuales en su mayoría está compuesta la administración pública.

Cabe señalar que no está predeterminado el rumbo que habrá de seguir el mundo laboral. Carl Benedikt Frey (2019) ha señalado que aunque existen similitudes entre las diferentes épocas en las que la irrupción de las tecnologías, también existen diferencias, las cuales dependen en gran medida en la distribución del poder político. El caso más representativo de ello es el de la revolución industrial la cual fue posible debido al poder político que poseía la clase mercantil.

En este sentido, la prevalencia de la democracia, al menos en el mundo occidental, puede suponer algún impedimento para la entrada extensa de estas tecnologías. El mayor reflejo de esta situación se puede apreciar en el surgimiento de líderes políticos que enarbolan discursos contrarios a la globalización, el capitalismo y las tecnologías. Los movimientos populistas se alinean en esta lógica.

Conclusiones

La revolución tecnológica causada por la irrupción de las tecnologías de carácter exponencial (López Portillo-Romano) supone un cambio disruptivo que ejercerá una enorme presión a las sociedades. Aun cuando se ha señalado que hay similitudes en la lógica que anima las revoluciones tecnológicas en el pasado y en la actualidad (Frey), el mayor reto reside en lo abrupto de estos cambios, lo cual limita la capacidad de adaptación.

Uno de los ámbitos en los que la literatura ha explorado con mayor frecuencia el impacto que estas tecnologías tendrán reside en el espacio laboral de millones de personas. Sin embargo, es poco lo que se ha explorado en cuanto al efecto que tendrá en el desplazamiento de funcionarios y servidores públicos. No hay que olvidar que históricamente el servicio público ha sido una gran fuente de trabajo. De hecho en ello se debe justamente la prevalencia del clientelismo.

Por otro lado, estas tecnologías pueden representar una gran ventaja. Las organizaciones burocráticas características de la administración pública pueden volverse mucho más eficientes y efectivas en la medida en que pueden ayudar a racionalizar los procedimientos debido a la neutralidad que supone su funcionamiento.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Nauman.
- Arellano, David (1995). "Gestión pública en EUA: crisis y estado del arte", *Gestión y Política Pública*, vol. 4. Núm. 1.
- Ashton, T.S. (1950). *La revolución industrial*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Baldwin, Richard (2019). *The Globotics Upheaval. Globalization, Robotics and the Future of Work*, New York, Oxford University Press.
- Baldwin, Richard (2017), *La gran convergencia. Migración, tecnología y nueva globalización*, Barcelona, Antoni Bosch.

- Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, trad. Jorge Ferrero, México, Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Boix, Carles (2019). *Democratic Capitalism at the Crossroads*, Princeton, Princeton University Press.
- Frey, Carl Benedik (2019). *The Technology Trap, Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*, Princeton, Princeton University Press.
- Harari, Noah Yuval (2014), *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*, México, Debate.
- López Portillo, José Ramón (2018). *La gran transición. Retos y oportunidades del cambio tecnológico exponencial*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oppenheimer, Andrés (2018). *¡Sálvese quien pueda! El futuro del trabajo en la era de la automatización*, México, Debate.
- Ramió, Carles (2019). *Inteligencia artificial y administración pública*, Madrid, La Catarara.
- Schwab, Klaus (2017), *La cuarta revolución industrial*, México, Debate.
- Weber, Max (). *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Resiliencia del Estado frente a las tecnologías emergentes de la actualidad

Ledénika Mackensie Méndez González

Introducción

Desde hace varios meses se habla y discute sobre la resiliencia. Esta capacidad del ser humano de adaptarse frente situaciones traumáticas o poco favorecedoras son parte de la historia de la humanidad.

Gracias a esta resiliencia el ser humano ha modificado su entorno natural creando culturas diversas alrededor del mundo, con el único objetivo -consciente o inconsciente- de hacer frente a los obstáculos que la naturaleza le ha impuesto y salir adelante de los mismos.

Como resultado de esta capacidad adaptativa, la humanidad ha tomado a la tecnología como el eje rector de descubrimientos e invenciones para resolver problemas cotidianos, y en cierta medida adelantarse a situaciones negativas o desconocidas. Pero también para mejorar sus procesos de producción y de consumo.

Las revoluciones industriales son muestra fehaciente de eso, porque son procesos que provocan rupturas en las relaciones económicas y sociales. Permiten el advenimiento de un nuevo paradigma con impactos en los modos de producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios.

Durante la Primera Revolución Industrial (1760) se utilizó el carbón en los procesos de fabricación. La máquina de vapor, tanto en el ferrocarril como en el barco, fue el principal avance tecnológico de la época, con el cual la producción de bienes se intensificó y el comercio internacional inició su despunte.

A partir del año 1870, con el uso de la electricidad y el petróleo, inició la Segunda Revolución Industrial. Esas fuentes de energía modificaron nuevamente los procesos de producción, trayendo a escena la fabricación en serie, la optimización del tiempo, la especialización de la fuerza de trabajo, y con ello la aparición de ventajas competitivas entre las personas, los sectores de la producción y los países.

Cien años después, la Tercera Revolución Industrial, tiene los antecedentes de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) en las innovaciones tecnológicas de la Segunda Guerra Mundial con la creación de la primera máquina programable, el desarrollo del transistor y el circuito integrado. Otros inventos más revolucionarios fueron: el microprocesador, el conmutador digital (incluido el protocolo de control de transmisión/Protocolo de Interconexión -TCP/IP), internet y la fibra óptica (Véase Tabla 1).

Tabla 1. Cronología de las TIC's.

Año/Campo	MICROELECTRÓNICA	TELECOMUNICACIONES	OPTOELECTRÓNICA
1969		Conmutador electrónico (ESS-1), por los Laboratorios Bell. Red de Comunicación Electrónica (internet) por la Advanced Research Project Agency (ARPA) del Departamento de Defensa de EUA.	

Año/Campo	MICROELECTRÓNICA	TELECOMUNICACIONES	OPTOELECTRÓNICA
1970			Fibra óptica por Corning Glass.
1971	Microprocesador		
1975	Caja de cálculo (computadora) a pequeña escala basado en un microprocesador (ALTAIR), por Ed Roberts.	Conmutador digital	
1976	Computadora basada en la ALTAIR (Apple I y Apple II) por Steve Wozniak y Steve Jobs. Interfaz de usuario (software) para las computadoras, específicamente para la ALTAIR por Bill Gates y Paul Allen.		
1981	Microcomputadora personal por IBM		
1984	Interfaz de usuario para Apple (Macintosh) por Steve Wozniak y Steve Jobs.		
1990	Computadoras portátiles con mayor memoria, capacidad de procesamiento y conectadas a la red por IBM y Apple.		Redes digitales de servicios integrales de Banda Ancha.

Fuente: Elaboración propia con base en: Castells, Manuel (1999).

¿Pero cómo es que las TIC's se convirtieron en los catalizadores de las revoluciones tecnológicas de las últimas décadas del siglo XX y del presente siglo? Para responder esa interrogante, es preciso hacer un recorrido por su evolución a través de los ejes de la transformación tecnológica en cuanto a la generación, procesamiento y transmisión de la información, Castells (1999).

Estos ejes se refieren a innovaciones tecnológicas en tres campos en específico: Microelectrónica, Telecomunicaciones y la Optoelectrónica; las cuales se generaron principalmente desde los finales de la década de los sesenta y toda la década de los setenta del siglo XX, especialmente en Estados Unidos de América (EUA), y en específico en *Silicon Valley*, *Universidad de Stanford* y la *Universidad de Berkeley*; pero su aplicación y desarrollo ocurrió en las décadas de los años ochenta y noventa de ese mismo siglo. Hoy día, el mundo globalizado vive la Cuarta Revolución Industrial. Ésta se caracteriza por una serie de nuevas tecnologías que fusionan los mundos físico, digital y biológico. A través de redes de telecomunicaciones y radiodifusión con un Internet más ubicuo y móvil, sensores más pequeños, potentes y baratos, y por la inteligencia artificial y el aprendizaje de la máquina. Se modifica la forma de vivir, trabajar y relacionarse, Schwab (2016).

Actualmente, la innovación tecnológica es el componente disruptor de las sociedades, economías y gobiernos, en una realidad donde la Sociedad de la Información y Conocimiento fue sólo la antesala de la Cuarta Revolución Industrial.

Desarrollo del Tema

De acuerdo con información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información está transformando a las sociedades en todos los ámbitos: en la prestación de servicios de educación, salud, transporte, la atención a desastres, la participación ciudadana, el comercio y la economía, entre otros. La banda ancha se ha convertido en una infraestructura indispensable para el desarrollo tecnológico y para lograr un mayor desarrollo social y económico de la sociedad. “La infraestructura de banda ancha es hoy infraestructura vital, tan esencial como las redes de suministro de agua y electricidad”, UIT (2018).

El nuevo paradigma de la Cuarta Revolución Industrial precisa reflexionar sobre el papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública en las innovaciones tecnológicas y su impacto en los individuos, la sociedad y el planeta.

Sobre este nuevo contexto, vale la pena reflexionar sobre lo siguiente: ¿Los Estados son resilientes ante el inminente uso de las tecnologías en la vida pública y social? y ¿Qué han hecho los gobiernos para brindar oportunidades de desarrollo que generan estas nuevas tecnologías?

Para abonar a la respuesta de la primera reflexión, es importante mencionar algunos antecedentes y retomar la idea que los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública han ido modificando sus características de acuerdo con el contexto histórico, político y social de los países.

La Cuarta Revolución Industrial, no es la excepción. Los cambios ocasionados por la Globalización, principalmente en el aspecto económico, ha modificado la forma en que los Estados intervienen en el intercambio internacional y masivo de bienes, servicios, capitales y conocimiento.

Como consecuencia de este efecto globalizador, el modelo económico del Estado de Bienestar característico por su intervención en la economía y el bienestar social de su población en algunas latitudes transitó hacia un Estado liberal a favor de la apertura y competencia.

Las características de éste se materializan en políticas económicas abiertas y no protectoras, pero sí intervencionistas para regular, promover y difundir acciones en aquellos sectores estratégicos.

Bajo este esquema es como se deben entender las políticas de los servicios relacionados con la tecnología, especialmente el campo de las telecomunicaciones, que es un pilar del ecosistema digital ubicado en el seno de la Cuarta Revolución Industrial.

Es importante enfatizar que el sector de las telecomunicaciones en el origen fue de carácter estratégico para los Estados; por representar la diversidad de medios a través de los cuales las personas tienen acceso a la información y ejercen su derecho a comunicarse y a la información; y a su vez, estos medios traspasan fronteras y se convierten en el soporte de la propia globalización y de la Sociedad de la Información.

El derecho a la información fue incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948; y para que realmente se ejerza, los Estados debían asegurarse que todos los individuos pudieran investigar, recibir y difundir información; y solo de esta forma se podría garantizar la libertad de información y de expresión.

Es entonces qué, en la tarea de garantizar el derecho a la Información, el Estado, el Gobierno y las Administraciones Públicas debían definir políticas adecuadas para que toda la población, especialmente la más vulnerable, accediera a los medios que le permitan el libre ejercicio de esta prerrogativa.

Para el Estado Mexicano, con base en lo establecido en los artículos 6º, 7º, 27 y 28 constitucionales, los sectores de las telecomunicaciones y radiodifusión son considerados un sector económico estratégico y catalogados como servicios públicos de interés general por lo que ejercerá la rectoría sobre la prestación de los mismos, a fin de garantizar la seguridad y soberanía de la Nación, la no discriminación y la competencia efectiva.

En este punto, vale la pena destacar que el concepto de servicio universal consiste en preservar el acceso de las personas a las redes de comunicación con el fin de ejercer su derecho a la información; es el aseguramiento de servicios de calidad en telecomunicaciones a tarifas accesibles para los consumidores incluidos los de bajos recursos, Arellano (2009). Inicialmente, consistía en garantizar la cobertura del servicio telefónico básico para todos.

En otras palabras, en México el servicio universal es sinónimo de cobertura social a través de la cual se garantizan los derechos de los usuarios en cuanto a calidad, acceso, información, precio competitivo y alternativas de prestación de servicios y disminuir las brechas de acceso, Arellano (2009).

Por todo lo anterior, el sector telecomunicaciones y radiodifusión debe ser vigilado, regulado y fomentado por el Estado, para garantizar que el derecho a la información sea ejercido, a través del fomento al servicio universal y la reducción de las brechas de acceso al mismo. Pero al mismo tiempo debe adaptarse a los dos principales efectos de la globalización: la liberalización y la privatización, para lo cual se han realizado importantes cambios en el marco jurídico que lo ampara.

Estos cambios iniciaron desde el año 1997, a partir del Acuerdo Internacional de la Organización Mundial de Comercio firmado en febrero de 1997 por 69 países, entre los que se encontraba México, en el que se aceptaron una serie de medidas de liberalización de gran alcance se inició la apertura del sector a la competencia y a la inversión privada y extranjera en el mismo.

La liberalización ha generado en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, los siguientes efectos: apertura del mercado de los servicios a la inversión privada y extranjera, lo que generaría mayor competencia; desregulación de los monopolios (tanto privados como estatales); adaptar la oferta a la demanda final, lo que genera más estímulos para la innovación; reducción de precios; convergencia tecnológica; las telecomunicaciones y la radiodifusión son una actividad económica que ya no fue exclusiva del Estado; sin embargo, éste debe continuar garantizando niveles mínimos de cobertura, Arellano (2009).

En cuanto a la privatización, está ocasionado, principalmente; apertura de las empresas públicas para competir con las empresas privadas y reforma a las legislaciones para insertar mecanismos liberalizadores y privatizadores en ellas en favor de la competencia y la desregulación. Para este último punto, en el año 2013, en México se realizó la Reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones; a través de los cuales se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los Artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones.

Uno de los principales avances generados por esta Reforma fueron las adiciones a los artículos 6º y 7º constitucionales para el fortalecimiento de las prerrogativas que amplían las libertades de expresión, acceso a la información y a las tecnologías de información; así como los derechos de usuarios de servicios de telecomunicaciones como de las audiencias de medios de radiodifusión.

En otras palabras, la reforma al artículo 6° elevó a derecho humano el acceso a las TIC's, los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, para toda la población en territorio mexicano.

Es en este contexto que, la intervención estatal en el sector de las telecomunicaciones debe ser como agente regulador para garantizar: el servicio universal, acceso todos a precios asequibles;

Sin embargo; en un marco de la liberalización y privatización del sector, la competencia es el elemento clave y catalizador del proceso de apertura del mercado pero, aunque pareciera contradictorio, también lo es del fortalecimiento del derecho a la información al sumar acciones para garantizar un servicio universal sin precedentes.

Es decir, al existir mayor competencia en el sector, se generan mejores condiciones para la provisión de los servicios, tanto en precio como en calidad, lo que a su vez resulta en mayores zonas de cobertura y precios más bajos. Sin olvidar que, lamentablemente, siempre existirán zonas en las que el mercado no pueda llegar por no resultar atractivas a sus modelos de negocio, es en esos lugares donde el Estado deberá procurar que las poblaciones que ahí habiten tengan acceso a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para garantizar finalmente su derecho a la información.

Se puede concluir que esta Reforma recogió las directrices de liberalización del sector de telecomunicaciones que habían sido sugeridas décadas atrás; sin embargo, no deja de ser trascendental que el marco jurídico se haya actualizado en favor de la apertura y competencia, pero sin olvidar las obligaciones del Estado Mexicano con el servicio universal y el derecho a la información.

Sin duda hay mucho camino por andar en este sentido, pero el cambio al marco legal hace al Estado Mexicano un ente más adaptado hacia la necesidad de la convergencia y adaptación tecnológica a través de asegurar que los servicios de telecomunicaciones sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

En cuanto a qué hacen los gobiernos para brindar oportunidades de desarrollo que generan el uso de nuevas tecnologías. Es importante resaltar que la convergencia y la flexibilidad, características del paradigma de las TIC's, son fundamentales en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial porque permiten la innovación y mejoras incrementales o radicales de los avances tecnológicos creando una sociedad cada vez más interconectada, mayores flujos de información y nuevos tipos de mercados económicos, todo basado en las redes de información.

Son indiscutibles las ventajas del uso de las TIC's en todos los campos del desarrollo científico, la economía, la educación, la medicina, los medios de comunicación, el ámbito social y cultural, etcétera; sin embargo, no hay que dejar de lado que estas nuevas dimensiones de progreso y desarrollo también tienen repercusiones negativas en el ámbito social, toda vez que se han generado nuevas brechas entre quienes conocen, accesan, usan, aplican y quienes no lo hacen, ya sea por un tema de recursos económicos, de conocimiento o de oferta de las TIC's.

Por ello, es que Estados y gobiernos deben acercar a través de programas o políticas las TIC's a los segmentos sociales que carecen de acceso con el objeto de cerrar la brecha digital en cualquiera de sus tipos: de acceso, de mercado (precio) o de conocimiento (apropiación); por ser fuentes fundamentales para la productividad y competitividad en la economía globalizada.

Hoy día, el acceso a estos servicios resulta muy relevante, sobre todo con la reciente experiencia de la emergencia sanitaria ocasionada por COVID-19, el mundo dio un salto importante al uso de la tecnología en la vida cotidiana, con el objetivo de respetar el “Gran Confinamiento”, las personas enfrentaron el reto de modificar rutinas de un día para otro, es decir, la resiliencia es de nuevo el motor del cambio y una gran aliada.

Se cambiaron comportamientos y costumbres para evitar, hasta lo materialmente posible, el contacto humano. La televisión pública es de nuevo una vía básica para que la población en edad escolar pudiera continuar sus estudios. La radio es una compañera para sentirse acompañados a pesar de estar solos. Se ha recurrido a la mensajería instantánea para seguir en contacto con grupos más cercanos, incluso para trabajar.

En este sentido, para quienes tienen la fortuna de trabajar desde casa, han descubierto las bondades del teletrabajo y, de nuevo han sido resilientes con este nuevo entorno laboral-familiar, que hoy día se desarrolla bajo el mismo techo. Las videoconferencias, videollamadas, clases virtuales, compras en línea son ahora componentes de la nueva realidad.

Sin planearlo, la tecnología se convirtió en una aliada sin precedentes durante los meses de confinamiento y los que están por venir.

Otro ejemplo destacado es la telemedicina. Un componente fundamental dentro del ecosistema digital que permite salvar vidas sin comprometer la salud del personal sanitario. Es en este punto donde las tecnologías emergentes como la inteligencia artificial hace presencia en el día a día, la cual no sería posible si la innovación no fuera participara como el elemento disruptor del pensamiento de la Cuarta Revolución Industrial.

También, se ha consolidado la necesidad de sumarse a la economía digital, la cual modifica la producción y consumo del siglo XXI. Resulta relevante, estudiar sus alcances e impactos en la movilidad social, es decir, su relación con los cambios de las personas en su condición socioeconómica (Espinosa-Yglesias, 2019).

Es necesario entender que los cambios generados por esta Revolución Industrial, tanto en las relaciones económicas como en las sociales, implican el diseño y la implementación de soluciones novedosas para impulsar la inclusión y la transformación digital de todos.

Por ello, se deben diseñar con un enfoque social, políticas públicas utilizadas para generar mayor inclusión y transformación digital de todos los sectores de la sociedad: hombres y mujeres, niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad y grupos en situación de vulnerabilidad.

El acceso a las TIC's implica otro derecho al que ningún individuo puede renunciar y los gobiernos deberán preservar esta prerrogativa con el objetivo de evitar desigualdades sociales y económicas.

Diversos estudios realizados por el Banco Mundial han demostrado el impacto de las tecnologías digitales en el desarrollo de las sociedades, especialmente, en los aspectos económicos como el crecimiento, empleo y la provisión de bienes y servicios.

Sin embargo, estos dividendos digitales, no benefician directamente a toda la población, pero ¿por qué? sencillamente porque el ecosistema digital está basado en el acceso a telecomunicaciones de calidad, específicamente en el acceso a Internet.

De acuerdo con datos de la UIT, para el año 2018, informó que 49% de la población mundial aún no tenía acceso a internet, lo que generaba disparidades económicas y de competencias, pero también afectaba el derecho a la información, al conocimiento y, en general, al bienestar social de las personas.

En el año 2013, el gobierno mexicano presentó la Estrategia Digital Nacional para aprovechar el potencial de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC's) como elemento catalizador del desarrollo del país. Consistía en 5 objetivos destacaba, por ejemplo, la Economía Digital para desarrollar mercados de bienes y servicios digitales, fortalecer el comercio electrónico, innovar en servicios digitales y asegurar la inclusión financiera. En 2016, México participó en la Reunión Ministerial sobre Economía Digital de la OCDE, en donde se establecieron objetivos para maximizar los beneficios de la economía digital y lograr prosperidad social.

De acuerdo con *OECD Digital Economy Outlook 2017* para que la transformación digital funcione para la economía y sociedad, la regulación de los mercados digitales, incluyendo actores, transacciones, bienes y servicios, es clave; así como el acceso a TIC's como habilitadores. También recomienda el diseño de Estrategias Digitales Nacionales.

En 2018, Consejo Ejecutivo de Empresas Globales tomó como referencia esas recomendaciones en su propuesta: México 2030 ante la Cuarta Revolución Industrial: Propuestas para la Productividad, Crecimiento y la Inclusión Social 2.0., la economía digital debía ser impulsada por el comercio electrónico.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019, realizada en México, identificó 80.6 millones de usuarios de Internet, 51.6% eran mujeres. 56.4% de los hogares tenía Internet y 44.3% computadora.

Sin lugar a duda, la Reforma Constitucional de 2013, mencionada párrafos arriba, permitió sumar como derecho humano el acceso a TIC's y universalizó los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Pero no ha garantizado que el uso de estas tecnologías sea para mejorar la calidad de vida de las personas.

También, la ENDUTIH 2019, permitió identificar que las actividades menos realizadas por usuarios de Internet (de seis años o más) fueron: operaciones bancarias en línea (16.8%), ordenar o comprar productos (22.1%) e interactuar con el gobierno (35.6%). Casi 6 millones de usuarios de Internet manifestaron problemas como: fraudes financieros y violación de privacidad. 48% de la población que no utilizaba computadora, laptop o tableta, fue por no saber utilizarla o desconocer su utilidad.

Por ello, se sugiere que los gobiernos y todas las partes interesadas reconozcan la relevancia de la economía digital para mejorar la movilidad social de las personas, y realmente ser resilientes ante los retos de la "nueva normalidad" que ha impuesto la COVID-19.

El punto de partida es entender a la economía digital holísticamente. Como un ecosistema en donde interactúan diversos sectores y actores, con variados niveles de compromiso, participación y beneficios. Los resultados deberán utilizarse para diseñar políticas públicas focalizadas en aumentar la inclusión social en el corto plazo y movilidad social en el mediano plazo.

Resulta preciso analizar este ecosistema desde las perspectivas de agentes económicos: familias, empresas y gobierno para identificar esfuerzos y necesidades en común. Asimismo, considerar el estatus de los siguientes pilares básicos del ecosistema: acceso a Internet, habilidades digitales, inclusión financiera y ciberseguridad. En esta ocasión solo se abordará sobre los beneficios que la inclusión financiera provoca en el ecosistema de la economía digital.

El acceso a servicios de telecomunicaciones o de Internet por las poblaciones, es solo el inicio de un ciclo virtuoso para sumar el valor de la economía digital y generar movilidad social en las personas. Sin embargo, no se trata de conectar a las personas por conectarlas, acumulando oferta o saturando las zonas de cobertura, sin duda es un pilar importante de la economía digital, lo siguiente es enseñar-educar a la población a utilizar esas herramientas como habilitadores de su propio desarrollo y de sus localidades. Por ello, reviste importancia el pilar de la Inclusión Financiera digital, pero ¿qué hacer para que las personas y sociedades vean en la Inclusión Financiera un detonador de su propio desarrollo?

La Alianza para la Inclusión Financiera (AIF) la describe a partir de cuatro dimensiones: el acceso (capacidades para el uso), el uso (grado de utilización y cobertura), la calidad (si las soluciones se ajustan a las necesidades del usuario) y el bienestar (impacto positivo en la calidad de vida de las personas).

El impacto de la Inclusión Financiera se puede dar en dos niveles: macroeconómico y microeconómico; en el primero, porque facilita y reduce costes en las transacciones, mejora la administración de los recursos de la población, mejora la calidad de vida y el bienestar de los usuarios, reduce la vulnerabilidad y la desigualdad, aumenta las inversiones y la productividad, así como el desarrollo y estabilidad económicos. En el nivel micro, los impactos son principalmente, en la mejora de la administración de los recursos de la población, es decir, en el ahorro, el crédito, seguros y pagos con dinero móvil.

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018, solo el 68% de la población, es decir 54 millones de personas, tenía un producto financiero. En cuanto a la inclusión financiera de las mujeres, las instituciones financieras aún no cuentan con productos eficaces que cubran las necesidades de las mujeres. Los servicios brindados son escasos, poco pertinente y de baja calidad, López (2020). Otro dato relevante que arrojó la ENIF 2018 fue que de los 62.2 millones de personas que tenían un teléfono celular inteligente, sólo 51% tenían una cuenta bancaria, pero sólo 22% utilizaba la banca electrónica a través de su celular, es decir, alrededor de 7 millones de personas.

Esto fortalece el argumento sobre que existen algunas barreras para la dispersión o fortalecimiento de la Inclusión Financiera, entre las que destacan: las socioeconómicas (ingresos, confianza, cultura), microeconómicas (eficiencia del sistema), macroeconómicas (producción de la riqueza) e institucionales (informalidad, control social). Sobre la educación financiera, resultados para el mismo año, mostraron que en México solo el 30% de su población total tenía educación financiera, en contraste con Suecia, Noruega y Dinamarca cada uno con más 71%, Canadá con 68% y Reino Unido con 67%, CONDUSEF (2018).

México debe aprovechar la penetración de la conectividad a Internet que ha logrado en los últimos años para fortalecer el segundo pilar de la economía digital: la Inclusión Financiera y utilizarlo como un componente clave para reducir los niveles de pobreza en la población y por ende de la desigualdad. Sobre todo, promover o generar productos, soluciones o mecanismos para que la inclusión financiera para las mujeres e impacte en la dimensión de "bienestar" a la que alude la AIF. La digitalización de los servicios financieros pueden ser un parteaguas para la promoción y dispersión de los mismos en la población. Los gobiernos deberían generar o proponer los mecanismos para que la digitalización de las transacciones sea una tendencia al alza para aprovechar el valor agregado de la economía digital y generar una verdadera movilidad social en las personas.

Bibliografía

- Arrellano, Wilma (2009). Política y Derecho de las telecomunicaciones en Europa, Norteamérica y México. México: Miguel Ángel Porrúa, p. 117.
- Castells, Manuel (1999). La era de la Información. La Sociedad Red. Vol. I, (2ª. ed.). México: Siglo Veintiuno Editores.

- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2019), Informe sobre Movilidad Social 2019, Ciudad de México.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (2018), Educación e inclusión financiera en México, disponible en: <https://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/usuario-inteligente/servicios-financieros/1047-educacion-e-inclusion-financiera-en-mexico>
- Consejo Ejecutivo de Empresas Globales (2017). México 2030 ante la Cuarta Revolución Industrial: Propuestas para la Productividad, Crecimiento y la Inclusión Social 2.0. Ciudad de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). ¿Qué funciona y qué no en inclusión financiera? Guías prácticas de políticas públicas. Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2018). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018. Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Instituto Federal de Telecomunicaciones (2019). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019. Ciudad de México.
- López, Patricia (2020). Políticas públicas para la Inclusión Financiera de las Mujeres para la movilidad social en México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Ciudad de México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017). OECD Digital Economy Outlook 2017. Ginebra, Suiza.
- Presidencia de la República (2013). Estrategia Digital Nacional 2013-2018. Ciudad de México.
- Schwab, Klaus (2016). La Cuarta Revolución Industrial, Foro Económico Mundial 2016.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2018). *Informe sobre Medición de la Sociedad de la Información*. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR2018-ES-PDF-S.pdf>

Gobierno abierto: transparencia y tecnología en la auditoría para fortalecer la integridad en el servicio público de México

Ernesto Alvarado Rodríguez

Las nociones sobre gobierno abierto se han desarrollado progresivamente desde los cuestionamientos en torno a su definición y concepción, que originalmente reflejaban la ausencia de acuerdos en torno a la idea original, no obstante, sus tres pilares recurrentes delinearon su contorno y tenemos cierta aceptación en relación con estos, como:

1. Transparencia,
2. Participación ciudadana y
3. Colaboración.

Aunque también se ha reconocido que el gobierno abierto no es nuevo pues en la historia existen evidencias de intentos previos para “abrir el gobierno”, el punto que marca una diferencia clara con las propuestas previas, es la posibilidad que los avances tecnológicos y las telecomunicaciones ofrecen hoy para acelerar la apertura, logrando una interacción en sus tres pilares (transparencia, participación y colaboración) y poniendo de manifiesto la distinción entre gobierno electrónico que, señala Oscar Oszlak, es una cuestión de gestión, mientras que el gobierno abierto es una cuestión de poder, que puede fortalecer al Estado y sus resultados.

En todo tipo de ámbitos la información es de enorme importancia, pero en la administración pública ésta juega un papel central para que se puedan verificar tanto sus funciones internas como externas, evaluar su desarrollo, perfeccionar el control y mejorar sus resultados, incluyendo a la auditoría para fortalecer la integridad en el servicio público. En ese sentido, la transparencia permite controlar el poder público, ya que forma parte de la construcción de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno rinda cuentas de sus actos, de sus decisiones y resultados, observando el cumplimiento normativo y los principios éticos. De aquí la importancia de establecer cómo la transparencia en aspectos concretos de una función como la auditoría, que actualmente se desarrolla con instrumentos tecnológicos sofisticados que potencializan su efectividad, es un factor que puede propiciar el fortalecimiento de la integridad en el servicio público.

En ese sentido, tenemos que actualmente la auditoría forma parte de la red de la gobernanza para brindar mayor confianza de la sociedad civil en el gobierno por su metodología, principios básicos y resultados que se hacen públicos y dan un mayor grado de certeza en el fortalecimiento de la integridad, por lo que considerando que la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) promueve la aplicación de las mejores prácticas internacionales en la materia, ya que sus procesos de trabajo, actividades, productos y resultados, en su proceso de auditoría (planeación, ejecución, informe y seguimiento) deben ser transparentes, mantener una comunicación abierta con las partes interesadas, ser visibles en el ámbito público y marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos.

Es con esta finalidad que la INTOSAI recomienda la adopción de diversos enfoques especializados de auditoría para fortalecer los resultados de la gestión pública como: la auditoría financiera, de cumplimiento, de desempeño, forense, de tecnologías de la información, etc. y la posibilidad de que estas se puedan adaptar a las necesidades cambiantes y orgánicas de la gestión pública, incluso combinando los enfoques para lograr un mayor impacto con sus intervenciones, generar más confianza en la ciudadanía y fortalecer la integridad en el servicio público.

Antecedentes

En los últimos años se ha popularizado la aproximación del gobierno abierto como una de las propuestas sobresalientes para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, sobre todo desde el año 2009 cuando el presidente Barack Obama, presentó su Memorándum sobre transparencia y gobierno abierto. En el *Memorandum* Barack Obama, refiere expresamente que el gobierno abierto debe ser transparente, participativo y colaborativo Obama (2009).

No obstante, el tema del gobierno abierto ya se había tratado de tiempo atrás. Por ejemplo, en 1987 Richard Chapman y Michael Hunt en la obra que compilaron, titulada *Open Government*, explicaban que el gobierno abierto se refiere a las implicaciones prácticas que tendría el incrementar el acceso a la información oficial al público y derivado de ello, su habilidad en una democracia para mantener a un gobierno plenamente responsable de sus acciones, sus resultados y para evaluar las medidas ejecutadas Chapman y Hunt, citados en Vicher, (2017).

Cristóbal Cobo también considera que la idea de gobierno abierto no es nueva, sino que es tan vieja como la propia democracia, y que subyace en la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos Cobo, (2012).

La idea de Gobierno Abierto

Las definiciones del gobierno abierto son variadas e incluso han ido cambiando de forma orgánica. El Banco Mundial lo describe como un renovado énfasis en la apertura, la transparencia, colaboración y participación ciudadana, a partir de la idea de gobierno abierto se enfatiza compartir información, participación y colaboración, lo que va moldeando la transición a nuevas formas de interactuar entre los diversos interesados. Dokeniya, (2011).

Mientras que la OCDE lo entiende como “transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades”. En este sentido encontramos los patrones iniciales que sirven de ejes del presente trabajo (transparencia, participación ciudadana y colaboración).

Además, para la OCDE un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos interactúan en la triada y pueden primero “saber cosas” (obtener información relevante y comprensible), segundo “conseguir cosas” (obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno), y tercero “crear cosas” (participar en el proceso de toma de decisiones) OCDE, (2005). En este sentido, el gobierno abierto desde el punto de vista de la OCDE ha evolucionado desde una mirada basada en dimensiones que apelan a contar con una administración pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable hasta constituirse en una plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público y resolver las demandas sociales en un proceso colaborativo y constructivo.

Las connotaciones que se atribuyen al gobierno abierto han sido diversas, incluso su definición continúa siendo fuente de debate, no obstante, en términos generales se ha llegado a algunos acuerdos sobre sus principios y objetivos. Así que por gobierno abierto se ha entendido una expresión de principios que buscan mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos, a fin de hacer posible la reutilización de la información del sector público.

Ante la diversidad de definiciones y enfoques se ha optado por referir sus componentes para identificarlo de allí que, como lo señalan Álvaro Ramírez y Nicolás Dassen (2012), el Gobierno Abierto se refiere a la expresión de principios que se manifiestan en acciones dirigidas a:

1. mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información para que se pueda ejercer control social y rendición de cuentas) al tiempo que reutilizar la información del sector público para promover la innovación;
2. facilitar que la ciudadanía participe en el diseño y la implementación de las políticas públicas y
3. favorecer la generación de espacios de colaboración entre los actores, esto es, entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público.

El interés por establecer gobiernos abiertos radica en el fortalecimiento de los sistemas democráticos, mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas para incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, generando nuevos espacios para la innovación institucional y la participación de los ciudadanos desarrollando mecanismos para la co-creación en la provisión de servicios públicos así como sistemas de gestión orientados a fomentar la apertura Ramírez y Dassen, (2012: 41-42). En consecuencia, busca facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas y como corolario, favorecer la generación de espacios de colaboración entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público Ramírez y Dassen, (2012: 41-53).

Lo anterior también responde a que se ha reflexionado que los servicios no se prestan de manera eficiente si los gobiernos no tienen presión para responder a las demandas de los ciudadanos, si no tienen la capacidad para hacer que los responsables directos de prestar los servicios lo hagan bajo las reglas básicas de desempeño, o porque los ciudadanos no tienen opciones o medios de control respecto de los proveedores Fiszbein, (2005).

Además de que se ha observado que los actores de la sociedad civil, que pertenecen a organizaciones no gubernamentales o incluso a movimientos basados en la identidad, han intensificado su actuación en la búsqueda de alternativas políticas y en la prestación de servicios. En algunos casos este proceso ha estado vinculado a los esfuerzos que hacen los gobiernos locales y nacionales para abrir el poder de decisión gubernamental a los ciudadanos Fiszbein, (2005).

La transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, son pilares fundamentales para avanzar hacia una gobernanza abierta. Los recursos públicos son el motor fundamental del desarrollo de las sociedades y un elemento clave para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible establecidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU), citados por Alan Hudson, Jorge Florez (2017). En América Latina se han promovido reformas institucionales importantes como: la descentralización; la introducción de mecanismos y espacios de participación ciudadana; la creación y fortalecimiento de agencias de control fiscal, de lucha contra la corrupción y de protección de derechos; la proliferación de experiencias de presupuestos participativos; y legislaciones y esfuerzos gubernamentales y ciudadanos por la producción, publicación y uso de datos abiertos Ramírez-Alujas 2014 y Gattoni (2016), citados por Alan Hudson, Jorge Florez (2017).

En el caso específico de México, tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en sus artículos 6º, la obligación de informar conforme al principio de máxima publicidad; 79º, las facultades de la Auditoría Superior de la federación estableciendo que la fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; 108º describe los servidores públicos y sus responsabilidades, mientras que el 113º, la creación del sistema nacional anticorrupción; y finalmente el artículo 134º, que refiere los principios de gestión pública con los que se deberán administrar los recursos económicos que dispongan la federación, las entidades federativas, municipios y alcaldías de la ciudad de México son: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

Alineado a los principios éticos y rectores en el servicio público en México ya mencionados en la (CPEUM), las Leyes establecen:

1. Ley general de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (LGTAIPG) establece las bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad.
2. Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, que tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización.
3. Ley general del sistema nacional anticorrupción (LGSNA), tiene por objeto tiene establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción y establece principios rectores que rigen el servicio público como: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.
4. Ley general de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (LGRASP) que tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones y en su caso, las sanciones administrativas e incorpora dos clasificaciones, falta administrativa no grave y falta administrativa grave y establece los principios que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones como: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

Estos preceptos normativos tanto constitucionales como de Leyes secundarias establecen las bases de los principios que deben dar curso a las acciones de gobierno por parte de los servidores público en México. Se ha alineado el país con estas tendencias mundiales democráticas de gobiernos abiertos, en el año 2000, el poder legislativo ha transformado la contaduría mayor de hacienda en órgano técnico especializado denominado Auditoría Superior de la Federación (ASF), misma que cuenta con autonomía técnica y de gestión, se rige por una triada compuesta por un marco jurídico, técnico y ético. Los principales ordenamientos que norman a la institución son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, los cuales han sido objeto de diversas adecuaciones para fortalecer el proceso de fiscalización superior en México y lograr incorporar las mejores prácticas internacionales propuestas por la INTOSAI. Al mismo tiempo, son muestra de la relevancia que tiene para la representación ciudadana la actualización, adecuado funcionamiento y credibilidad de la institución.

En ese sentido, en julio de 2016, se publica la creación e integración del Sistema Nacional Anticorrupción donde también en su título tercero, artículo 37 se crea el Sistema Nacional de Fiscalización en el que se complementen atribuciones y funciones de las diversas instancias de fiscalización y control, tanto externo como interno.

Así tenemos que normativamente debe existir una colaboración entre el control externo y el interno, donde la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados (ESFE) conjuntamente con la Comisión Permanente de Contralores Estados Federación (CPCEF), tienen por objeto conforme a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016), establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. conlleva el propósito de generar una percepción idónea sobre la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

Acorde a la creación de los referidos sistemas, la INTOSAI cuenta con un código deontológico para los auditores en su norma International Standards of Supreme Audit Institutions por sus siglas en inglés (ISSAI 30) en el que se establecen las exigencias éticas de los funcionarios públicos en general como las exigencias específicas de los auditores en particular, incluidas las obligaciones profesionales de éstos.

El Código de Ética de la INTOSAI se propone servir de fundamento a los Códigos de Ética Nacionales. Cada EFS tiene que garantizar que todos sus auditores estén familiarizados con los valores y principios que figuran en el Código de Ética Nacional y actúen de acuerdo con estos seis principios: Integridad, Independencia, Objetividad, e Imparcialidad, Conflicto de Intereses, Secreto Profesional y la Competencia Profesional.

En este marco, el gobierno abierto se ha visualizado como una gran veta, porque plantea oportunidades para fortalecer las instituciones, permite un nuevo enfoque en la relación gobierno-sociedad al abrir las puertas a perspectivas colaborativas entre los ciudadanos, el gobierno, la empresa privada y el gobierno, y dentro de la propia burocracia por medio del uso de tecnología de la información Mariñez y Mendoza, (2013: 26). De modo que en éste se encuentra un gran potencial de ideas para proyectar nuevas formas de relaciones entre el gobierno, los ciudadanos y las empresas privadas.

La tecnología juega un papel muy importante en este propósito ya las aplicaciones tecnológicas actuales, denominadas por su significado anglosajón "apps" constituyen un instrumento estratégico para promover servicios y acercarse al ciudadano. Las referidas apps construidas con fines específicos hoy son muy utilizadas en los aparatos móviles por ser prácticas, familiares a las personas y porque permiten dar soluciones en muy corto plazo. Y si bien es claro que no se han generado grandes avances, lo cierto es que dentro de los nuevos proyectos se promueven formas novedosas de prestar servicios a partir de o por este medio Quintanilla y Gil, (2013 :37).

Fredy Mariñez y Rafael Valenzuela consideran que el gobierno abierto se ha posicionado como una nueva manera de fortalecimiento de las capacidades del gobierno y la modernización de la administración pública. Y que ha surgido como una alternativa de coordinación entre lo político y social ante la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en la producción de servicios, en escenarios de bajos niveles de gasto público (Mariñez y Mendoza, 2013: 24 y 26).

Aunque estos autores mencionan más de una definición, refieren al gobierno abierto como aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos para escuchar dicen y solicitan; a fin de que la toma decisiones esté basada en sus necesidades y preferencias. La idea es facilitar la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta; y que se comunique lo que se decide y hace de forma abierta y transparente. Mariñez y Mendoza, (2013: 24).

De acuerdo con estos autores el gobierno abierto tiene cuatro componentes: transparencia, participación, colaboración y cumplimiento, que se desdobra en tres dimensiones: gobierno-ciudadanos, gobierno-empresas privadas y relaciones gubernamentales colaborativas, mismas que permiten generar un proceso en el que deben ser tangibles y medidos los resultados para poder mejorarlos de forma continua.

En este marco, los elementos sustantivos del gobierno abierto son los valores participativos, los valores democráticos republicanos, la visión de gestión en red, la visión de e-gobierno, el nuevo enfoque de gestión pública y el gobierno colaborativo. Bajo esta idea, la colaboración consiste en un co-trabajo que se efectúa para lograr objetivos comunes, y que se verifica a través de las fronteras y en las relaciones multisectoriales y de múltiples actores. Se sintetiza en la capacidad de los ciudadanos, las empresas y el gobierno para aportar en la gestión de los asuntos públicos y se centra en la resolución de problemas del público, invitando a la participación ciudadana.

La colaboración debe realizarse a través de tres componentes: el primero es la participación colaborativa que incluye las distintas voces y acciones en el proceso de las políticas públicas y de la hechura de las decisiones; el segundo son las asociaciones público-privadas, como relación gobierno-empresas; y el tercero son algunos rasgos activos de las relaciones intergubernamentales Mariñez y Mendoza, (2013: 86-87).

De lo anterior que el logro de una eficiente participación colaborativa entre el gobierno y la sociedad requiere seguir los siguientes pasos Mariñez y Mendoza, (2013: 88):

1. Realizar el análisis de la decisión, ya que es necesario clarificar las decisiones a tomar; especificar la planeación o los pasos de la hechura de la decisión y su itinerario y, por último, decidir qué tan necesaria es la participación y para qué objetivos.
2. Planear el proceso de la participación para especificar qué necesidades serán cumplidas en conjunto con los ciudadanos, en cada paso del proceso de la hechura de la decisión. Al respecto se debe identificar a las partes interesadas, tanto al interior como al exterior, ubicar las técnicas a usar en cada uno de los pasos del proceso y conectar las técnicas en un programa integrado.
3. Proceder a la implementación involucrando a mucha gente en diferentes partes, que sean diversas, heterogéneas, de diferentes recursos y capacidades.

De acuerdo con esta propuesta, si la participación colaborativa se lleva a cabo, el gobierno abierto da cuenta de las posibilidades de diálogo, comunicación, legitimidad y confianza, al convocar a los diferentes sectores de la sociedad a trabajar juntos, reconociendo que los ciudadanos poseen información complementaria que puede ser usada para resolver los problemas públicos.

Empero, esta nueva lógica de la participación colaborativa, entre las formas que han identificado los estudiosos del tema como Oscar Oszlak (2014), Álvaro Ramírez y Freddy Mariñez (2013) están las siguientes:

1. Participación en línea, para involucrar a los ciudadanos en los planes del gobierno, a partir del uso de herramientas basadas en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs). Esto conlleva la creación de espacios para la aportar ideas o para votar sobre otras que pretenden responder preguntas o resolver problemas específicos. Fomentar la creación de wikis donde se editen páginas, se publiquen enlaces y documentos, y se creen nuevas páginas interconectadas.
2. Establecer medios de comunicación como blogs, twitter, facebook, y otras plataformas que relacionen a los ciudadanos con las oficinas públicas.
3. Participación cara a cara para que se construyan consensos entre ciudadanos, ya sea mediante audiencias públicas o foros entre ciudadanos y servidores públicos, o bien entre grupos de interesados y funcionarios públicos.
4. Participación formal a partir de comités consultivos gubernamentales.

Iniciativas para la materialización del Gobierno Abierto

Hoy podemos ver que el compromiso con el gobierno abierto se ha expandido a nivel global, lo que da muestra la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) que data de 2011 y que actualmente se compone por 78 países (dato 2020) Open Government Partnership, (2020).

La incorporación a la AGA comprende asumir compromisos a través de la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que debe surgir de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil. En el Plan se incluyen compromisos vigentes para periodos de 2 años. Asimismo, se los miembros se deben comprometer a que se realice un informe de evaluación, a cargo de un panel independiente de expertos, sobre el progreso del país en el cumplimiento de sus compromisos y plan de acción (Mecanismo de Reporte Independiente, IRM) inicialmente sólo se elaboraban reportes de avances, pero recientemente se han establecido los reportes de finalización. Este proceso se repite cada dos años.

En 2011 México se incorpora al movimiento como miembro fundador de la AGA. Si bien desde septiembre de 2011 se presentó un primer Plan de Acción o Plan de Acción Original (PAO), este generó descontento entre las organizaciones debido a que no incluyó la mayoría de las propuestas de Sociedad Civil. A finales de 2011 inició la consulta ampliada que permitió que en mayo de 2012 se presentara el “Plan de Acción Ampliado” (PAA), el cual incluyó 36 propuestas de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) (AGA, 2018). Si bien los planes PAO y PAA sentaron precedente, las principales acciones de gobierno abierto se han desarrollado a partir del Plan de Acción elaborado para el periodo 2013-2015 y 2016-2018.

México ha sido uno de los países que desde el inicio han impulsado Gobierno Abierto y presenta un componente adicional: durante 2015, una docena de entidades federativas adoptaron la idea, generaron un plan de acción y desarrollaron actividades.

El proceso de articulación del Plan de Acción (2016-2018), involucró a amplios sectores sociales para formular compromisos transformadores que en esta ocasión estarían alineados con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

El Plan de Acción actual (2019-2021) tuvo cierto retraso en su aparición, pero también fue elaborado bajo la lógica de la participación. Ya se han iniciado las acciones de gobierno abierto alineadas tanto al Plan Nacional de Desarrollo como a la agenda 2030.

Gobierno Abierto y uso de recursos públicos

Dentro de las reflexiones respecto al uso de recursos públicos y gobierno abierto se ha señalado que, si los ciudadanos no pueden tener acceso a la información sobre el flujo de los recursos públicos y conocer cómo serán utilizados, difícilmente se puede hablar de gobierno abierto. A partir de esta reflexión se ha desarrollado la idea de gobernanza fiscal abierta donde se aplican los principios del gobierno abierto a la forma en que se utilizan los recursos públicos para lograr resultados en términos de desarrollo y de los compromisos que se asumen en el marco de la AGA Hudson y Florez, (2019).

Entre los temas que se relacionan con los compromisos relativos al uso de los recursos públicos están: publicación/declaración de bienes o ingresos de los servidores públicos, lucha contra la corrupción, auditorías y controles, apertura fiscal, entre otros.

Nosotros nos abocaremos a lo que tiene que ver con auditoría y controles, como uno de los compromisos que se identifican respecto al uso de los recursos públicos para contribuir a enriquecer la perspectiva al respecto, esto es, señalar algunos puntos relevantes que ayuden a visualizar cómo utilizar la tecnología y la apertura para avanzar en los objetivos del gobierno abierto en este punto.

Así, se han identificado compromisos estelares relacionados con la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas respecto al flujo de los recursos públicos que los países de América Latina han incorporado a sus planes de acción y a las evaluaciones realizadas del Mecanismo de Reporte Independiente (IRM) de la AGA, están básicamente relacionados con la apertura fiscal, los recursos naturales y las Compras públicas Hudson y Florez, (2019).

Si bien se puede encontrar que países como Brasil tienen consideradas las auditorías participativas. De modo que es más bien en las iniciativas internacionales donde se manifiesta con mayor claridad la presencia de iniciativas que buscan lograr la gobernanza fiscal abierta (transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos). En concreto se pueden identificar dos evaluaciones aplicadas a nivel regional que nos brindan información sobre el avance de la región hacia una gobernanza fiscal abierta Hudson y Florez, (2019).

La evaluación que realiza la alianza PEFA (Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas) que a solicitud de los países evalúa el estado de la gestión de las finanzas públicas cubriendo, entre otras, la contabilidad y presentación de informes; y el escrutinio y auditoría externos. Diversos países de América Latina han aplicado esta evaluación, pero no así México PEFA, (2018); Hudson y Florez,(2019).

También está la Open Budget Survey (OBS) evaluación producida por International Budget Partnership (IBP) que, además de revisar el nivel de transparencia en los presupuestos, se enfoca en el nivel de vigilancia sobre el presupuesto realizado por el legislativo y las entidades fiscalizadoras, para ello revisa documentos como el Informe de Auditoría. El OBS incluye un eje que analiza la existencia de participación ciudadana en el ciclo presupuestal. Realiza este trabajo a partir de indicadores que miden, entre otros, los mecanismos puestos a disposición de los ciudadanos para que se involucren en la definición del plan de auditoría, la realización de las auditorías y la divulgación de sus resultados Hudson y Florez, (2019).

La Auditoría Superior de la Federación informó a la sociedad mediante el poder legislativo en 2016, los resultados del “Estudio General sobre las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal.” Misma que se llevó a cabo con base en la información proporcionada por 265 entes públicos, abarcando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como, los Órganos Constitucionales Autónomos a nivel Federal, lo que permitió diagnosticar la situación de las TICs en las instituciones participantes e identificar áreas de oportunidad y mejora, considerando las mejores prácticas, potenciar los resultados y dar un impulso sustantivo a la gobernanza y al gobierno abierto.

El diagnóstico se realizó mediante un cuestionario con 87 preguntas, distribuidas en dos secciones, la primera considera aspectos de infraestructura y presupuesto para las TICs y la segunda fundamentada en las mejores prácticas tomando como marco de referencia COBIT 5.0 (Control objectives for information systems and related technology), para medir su madurez. Los componentes del COBIT son:

1. Gobierno de TIC (Evaluar, dirigir y monitorear)
2. Gestión de TIC (Alinear, planear y organizar)
3. Desarrollo de Soluciones Tecnológicas (Construir, adquirir e implementar)
4. Operación, seguridad y continuidad de TIC (Entregar, dar servicio y soporte)
5. Monitoreo de TIC (Supervisar, evaluar y valorar)

Información obtenida en ASF (2016), Estudio General sobre las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal. De la evaluación de madurez de los cinco dominios de COBIT considerando las 265 entidades, tenemos que 254 (95.85%) se ubicaron en estatus bajo, 11 (4.15%) medio y ninguno en alto. Todos los procesos evaluados presentaron bajos niveles de madurez siendo los de mayor riesgo: Operación, seguridad, continuidad y Monitoreo.

Un bajo nivel de madurez reflejará dificultades en los procesos que permiten gobernar, administrar, dar soporte, continuidad de la operación, seguridad en el manejo de la información de forma efectiva y eficiente a las TIC, lo que puede propiciar entre otros, los riesgos siguientes:

1. Falta de alineación de las TIC con las estrategias de la entidad.
2. Elevados costos en la operación y en el desarrollo de proyectos.
3. Deficiencia en la segregación de funciones y asignación de los roles y responsabilidades del personal.
4. Pérdida de información sensible e indisponibilidad de servicios críticos.
5. Deficiente entrega de servicios e incumplimiento de programas de trabajo.

Información obtenida de ASF (2016), Estudio General sobre las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal.

Analizando los resultados obtenidos por la Auditoría Superior de la Federación, se aprecia un bajo nivel de madurez que se encuentra relacionado con una falta de alineación a la misión, visión y objetivos estratégicos del servicio público federal en México, aunado al elevado costo de operación y desarrollo de proyectos en materia de TICs que permitan en su caso, alinear la planeación, organización dirección y control de los diversos entes y del conjunto de la administración pública evaluada, circunstancia que conlleva a una débil relación de gobierno abierto, incertidumbre en la veracidad de la información proporcionada en la vitrina pública a la ciudadanía, la inadecuada adopción de los principios de gestión constitucionales que enmarca el artículo 134 de la carta magna en México.

Precondiciones para lograr un gobierno abierto

Como se ha podido apreciar, el gobierno abierto ofrece muchas posibilidades y rutas de cambio para mejorar el gobierno en sus diferentes ámbitos, pero también se debe considerar que hay precondiciones a establecer para llevar a la práctica estas ideas, lo mismo que marcos institucionales y bases legales adecuadas al nuevo contexto, por una parte; mientras que por otra, se ha destacado la necesidad de un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas para hacer de la promesa del gobierno abierto una realidad Ramírez y Dassen, (2012).

Las principales limitaciones para que se lleven a cabo los principios del gobierno abierto es el desarrollo de capacidad institucional que lleva implícita la existencia de instrumentos que hacen posible un desempeño exitoso. La capacidad institucional se desdobra en tres elementos: la profesionalización de los servidores públicos, la infraestructura física a disposición del gobierno local, y las funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como la forma en que se verifica la obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental Fitzsbein, (2005).

Además, es muy importante prestar atención a la forma en que se desarrollará la capacidad para participar en el poder local de decisión, de los grupos de la población más desfavorecidos. Tal vez será necesario que el Estado asuma un el papel más pro-activo en la promoción de enfoques comunitarios, y que no sólo se limite a la transferencia de recursos a los grupos de ciudadanos organizados. En este mismo sentido, que se establezcan vínculos estrechos entre la autoridad estatal habilitadora y los grupos comunitarios que den mayor certeza de lograr los objetivos de cobertura, eficacia e igualdad Fitzsbein, (2005).

Conclusiones

Como podemos identificar las nociones sobre gobierno abierto se han desarrollado progresivamente desde los cuestionamientos en torno a su definición y concepción, que originalmente reflejaban la ausencia de acuerdos, no obstante, sus tres pilares recurrentes delinearon su contorno y tenemos cierta aceptación en relación su primer pilar, "la transparencia" que hoy en México la regulan la CPEUM en su artículo 6° y que permiten dar acceso a la ciudadanía para procurar materializar el segundo pilar y que la sociedad civil pueda tener una activa "participación ciudadana", considerando que estos dos podrían coadyuvar con el tercer pilar "la colaboración" para poder contar con una red referenciada al gobierno abierto.

Para el caso de México el artículo 79 de la CPEUM establece la obligación de practicar las auditoría a la cuenta pública e informar al poder legislativo y con los mecanismos de transparencia a la sociedad y demás interesados, ya que en el caso de la auditoria las acciones se pueden llevar desde la adopción de las tecnologías de información, comunicación y seguridad, la auditoría tiene una gran oportunidad en la realización de su proceso de auditoría de forma sistémica en línea y tiempo real, ya que, en la etapa inicial conformada por la planeación, se cuenta con la posibilidad de ocupar los mecanismos del gobierno abierto como la transparencia y contar con información de carácter local, nacional, regional e internacional de los temas susceptibles a ser auditados considerando los aspectos cuantitativos y cualitativos que impactan a la sociedad en su conjunto.

Asimismo, el uso de las denominadas técnicas de auditoría asistidas por computadora (TAACs) que permiten al auditor extraer información en tiempo real de bases de datos del servicio público, realizando estimaciones, cálculos, proyecciones, confirmaciones y procedimientos analíticos donde se empieza a utilizar la inteligencia artificial para verificar tendencias, análisis de comportamientos presupuestales, programáticos que pueden incluir indicadores de desempeño en sus dimensiones estratégicas y de gestión.

Por otro lado se pueden constituir como aplicaciones de seguimiento en tiempo real en la administración pública para brindar certeza de la aplicación y resultados de los programas públicos con recursos del Estado y la sociedad civil puede conocer de primera mano y de forma local el desarrollo de los eventos más significativos relacionados con la educación, salud, seguridad, recaudación, con información de forma sincrónica como las licitaciones públicas, obras, desarrollo de infraestructura, dispersión de recursos e impacto de estos programas, donde en los casos que no sean información reservada o confidencial, incluso pueden ser georreferenciados para su exacta ubicación, verificación, control, evaluación y mejora.

Considerando lo expuesto con antelación, tenemos que la auditoría cuando aplica su proceso de revisión permite identificar, detectar y evaluar la materialidad de los riesgos, sus impactos y el tipo de controles que no están bien establecidos o tienen deficiencias y proponer medidas preventivas que se anticipen a las acciones y gestión como la adopción de políticas de integridad, fortalecimiento del marco normativo, capacitación, canales de comunicación; así mismo, promover las responsabilidades de los servidores públicos ante las instancias jurídicas correspondientes para en su caso, sancionar actos que denoten circunstancias de ilegalidad o antiéticas y que a su vez funciones en un carácter disuasivo en las conductas de otros servidores públicos que son enterados con el pilar de la transparencia y asistidos con las TICs.

La creación de un sistema de integridad que incorpore la dimensión política y el desempeño previo de los candidatos a ocupar puestos de elección popular, donde la auditoría mediante la TICs y como autoridad independiente puede informar objetivamente de los resultados, considerando el sistema nacional anticorrupción y el sistema nacional de fiscalización, identificando que cumplan con revisiones ciudadanas mediante controles blandos y aplicación de controles duros en evaluaciones de confianza, integridad, responsabilidad social con herramientas técnicas que den certeza a la aplicación de estos valores sociales como eje de las actitudes y resultados del ejercicio público, considerando las auditorías ciudadanas con acompañamiento de equipos especializados de profesionales en las materias financiera, de cumplimiento, de desempeño, tecnologías de la información y forense, para determinar el grado de cumplimiento de los programas públicos y la aplicación de los principios de gestión constitucionales.

Bibliografía

- AGA (2018), Noticias, Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/noticias/ayudanos-a-fortalecer-la-implementacion-del-plan-de-accion-2016-2018/>
- Alianza para el Gobierno Abierto, 4. Plan de Acción Ampliado, 31 de mayo de 2012, http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/21463/plan_accion_ampliado_multimedia.pdf.
- Alan Hudson, Jorge Florez (2017). Avances recientes hacia una gobernanza fiscal abierta en América Latina, Volumen 28, Nóesis 56 Julio - Diciembre 2019, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades.
- ASF (2016), Estudio General sobre las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal. https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Estudio_General_de_TIC.pdf
- Cobo, Cristóbal, "Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica" en Hofmann, Andrés, Ramírez-Alujas, Álvaro y Bojórquez Pereznieto, José Antonio, *La Promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP, INFODF, 2012.

- Dokeniya A. (2011), "Enabling Open Government", World Bank, The World Bank Institute. Disponible en: <http://wbi.worldbank.org/wbi/devoutreach/article/1278/enabling-open-government>.
- Fiszbein, Ariel (Ed.) (2005), *Ciudadanos, políticos y proveedores: La experiencia de América Latina con la reforma en la prestación de servicios*, Washington, Banco Mundial.
- Mariñez, Freddy y Mendoza, Rafael (2013), *Gobierno abierto ¿más innovaciones? ¿más gobierno? ¿más sociedad? ¿en qué consiste?, propuestas para los gobiernos locales*, México, Porrúa, EGAP.
- Obama, Barack, Transparency and Open Government Memorandum of January 21, 2009, Presidential Documents, Federal Register, Vol. 74, No. 15, January 26, 2009.
- OECD (2005), "Public Sector Modernization: Open Government" Policy Brief. OECD Observer (febrero).
- Open Government Partnership (2020), Miembros, Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>.
- PEFA (2018), *Manual PEFA 2016*, El proceso de las evaluaciones PEFA: Planificación, gestión y utilización de la metodología PEFA, segunda edición, Vol., I, Washington, Secretariado PEFA.
- Quintanilla Mendoza, Gabriela, Gil García, José Ramón (2013), *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*, México, INAP.
- Ramírez Alujas, Álvaro V. y Dassen, Nicolás (2012), "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe" en Dassen, Nicolás y Cruz Vieyra, Juan (Eds), *Gobierno abierto y transparencia focalizada, Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, IDB.
- Vicher, Diana (2017), "La transparencia en la administración pública: entre su acentuación técnica y su contenido público", documento presentado ante el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 - 17 nov.

**A IMPRESCINDIBILIDADE DA TECNOLOGIA
COMO MEIO DE TRANSPARÊNCIA E
PARTICIPAÇÃO CIDADÃO NO CONTROLE DE
EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
O PROJETO NA PONTA DO LÁPIS**

COORDINADOR

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Controle de efetividade da política pública de educação pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Brasil

Cláudio Couto Terrão

1. Introdução

O Estado brasileiro adota uma estrutura orgânica e funcional complexa. Seu arquétipo federativo está constitucionalmente dividido em três níveis de entidades autônomas, abrangendo as dimensões territoriais total, regional e local. Essa complexidade também se revela tanto na repartição de competências quanto nas atribuições funcionais e executivas para a concretização dos direitos fundamentais sociais. Serviços públicos de saúde e educação, por exemplo, podem ser prestados, numa mesma base territorial, simultaneamente pelas diversas entidades políticas federativas, através de suas múltiplas estruturas orgânico-funcionais¹. E, obviamente, todo esse intrincado modelo se reflete ainda nas emaranhadas estruturas de controle. Para se ter ideia desse complicado modelo, vale ressaltar que, no Brasil, há trinta e três tribunais de contas no exercício do controle externo da administração pública: um tribunal central, o da União, chamado inadequadamente de nacional; trinta tribunais regionais, sendo que em três unidades federativas regionais (Bahia, Goiás e Pará) há dois tribunais de contas com atuações não-concorrentes; e dois tribunais locais (nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo), todos esses (regionais ou locais) também conhecidos de modo impreciso, pois todos são autônomos entre si, por tribunais subnacionais.

A maioria desses tribunais vem promovendo, historicamente, o tradicional controle de conformidade sobre a execução das políticas públicas. Em regra, o controle externo tem abrangido tão somente a análise de legalidade dos gastos públicos, normalmente através de ações de auditoria e fiscalização, nas quais essas despesas são formalmente avaliadas através de simples cotejamento com o quadro normativo existente. Ou seja, controle de mera verificação de subsunção à lei dos atos, dos fatos e dos procedimentos administrativos necessários à consecução dos fins almejados pelo governo. Nesse sentido, o controle externo promovido pelos tribunais de contas tem ficado restrito ao plano da eficácia² da política pública, cingindo-se à aferição da legalidade formal, quanto à execução dos serviços públicos.

É importante reconhecer que atualmente significativos avanços têm ocorrido no sistema de controle externo brasileiro, especialmente em face do expressivo aumento das chamadas auditorias operacionais. De toda sorte, ainda que essa mudança de eixo represente uma perspectiva positiva, essa espécie de controle não avalia o resultado do serviço ou a sua qualidade; estando inserida, portanto, no plano da eficiência dos procedimentos de execução de políticas públicas.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais propôs-se dar um passo adiante com o desenvolvimento do programa Na Ponta do Lápis, no qual se pretendeu estabelecer um novo padrão de controle, vocacionado a atuar também no plano da efetividade das políticas públicas. A pretensão do tribunal, ainda que de modo bastante incipiente, consistiu em iniciar paulatina mudança no seu paradigma de atuação. Para isso, durante dois anos, priorizou suas ações no controle da política pública de educação, canalizando expressiva parte de seus recursos materiais na avaliação de uma das muitas políticas sociais de responsabilidade do Estado. Optou-se por promover, sem negligenciar suas atividades obrigatórias por lei, uma atividade controladora concentrada na função administrativa específica da área de educação.

¹ Como estrutura orgânico-funcional deve ser entendida toda organização relacionada ao modelo formal e material da distribuição de competência ou de atribuições para a execução de uma atividade ou função pública.

² A expressão *eficácia* está sendo empregada no sentido de mera adequação formal à norma. Ou seja, de fazer a coisa conforme a lei (eficácia-formal). Optou-se por usar a expressão *efetividade* para referir-se ao que se tem compreendido como 'fazer a coisa certa no sentido gerencial' (eficácia-material).

Nesse programa, buscou-se atuar simultaneamente em três vertentes: formação, gestão e fiscalização. Mas sempre de modo dialógico com outros atores sociais de controle, inclusive a própria sociedade aberta. E, em cada âmbito específico, promoveram-se múltiplas atividades: ampla capacitação técnica sobre inúmeros temas, tanto para os agentes controladores como para os executores da atividade material; vários levantamentos de dados e de informações especializadas; diversas auditorias e fiscalizações sobre variados escopos relacionados à prestação do serviço de educação pública; além da produção de ferramentas tecnológicas para auxiliar os gestores e o controle social. Dessas atividades, resultaram como produtos não só as tradicionais análises de legalidade dos atos e contratos administrativos e de suas execuções, mas também importantes diagnósticos, em especial sobre as condições estruturais e operativas das escolas públicas, além de avaliações operacionais sobre variados processos de trabalho vinculados à atividade educacional. Cabe destacar, todavia, que a finalidade do programa era, após o encerramento do biênio, como resultado da conjugação dessas atividades típicas de avaliação dos planos da eficácia e da eficiência, verificar se houve alterações significativas nos indicadores de qualidade da política de educação, notadamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)³.

O objetivo deste artigo é apresentar uma breve análise crítica do programa, enquanto fase de implantação de um modelo muito incipiente de controle de efetividade da política pública, no caso concreto da política de educação, sem perder de vista a base normativa e teórica que deve servir de suporte a esse tipo de controle.

2. Considerações sintéticas sobre controle das políticas públicas

Embora ainda pouco compreendida pela doutrina não especializada e igualmente ainda pouco aceita pelos tribunais judiciais brasileiros, tem-se adotado no âmbito do sistema de controle externo pátrio uma peculiar diferenciação sobre controle de políticas públicas. Há, portanto, duas dimensões bem distintas de atuação do controle externo no Brasil: uma, enquanto análise das 'contas de governo', que avalia em termos gerais a política do Estado e sua conformidade com seu ordenamento jurídico estruturante; outra, vinculada à avaliação das 'contas de gestão', nas quais são analisados os atos administrativos de execução e as respectivas adequações legais. De toda sorte, para que se possa entender essa diferenciação própria do ambiente político-jurídico brasileiro, é fundamental revisitar, mesmo que superficialmente – e situados apenas no contexto histórico atual –, alguns elementos teóricos e normativos, dos quais se extrai essa posição interpretativa.

Em acepção ampla o controle de políticas públicas pode compreender a análise de adequação e congruência entre os seus objetivos e os resultados por elas alcançados. Nesse sentido, é possível avaliar tanto a justificativa racional da decisão política, enquanto concebida de forma muito simplificada como uma relação de meio e fim (plano político decisório), quanto a gestão dos meios ou processos de execução dessa relação (plano administrativo).

Em geral, o controle externo deve limitar-se, na dimensão essencialmente política, a produzir recomendações ou orientações para que os órgãos responsáveis pelo governo possam, com base nas novas evidências técnicas apresentadas, ajustar suas futuras decisões. Por outro lado, na dimensão administrativa, podem ser produzidas também determinações ou comandos vinculantes, para que a gestão se adeque aos contornos admitidos pela lei. É fundamental, portanto, sempre partir do necessário referencial previsto no ordenamento jurídico de cada país, para que se possa entender em que medida as avaliações das entidades controladoras podem ser assimiladas como recomendações ou determinações legítimas. Por essas razões tomaremos, obviamente, como base o ordenamento jurídico brasileiro.

³ Mais informações em <http://portal.inep.gov.br/ideb>.

A Constituição brasileira de 1988, para fortalecer a tripartição de funções teorizada por Montesquieu e dar maior concretização ao tradicional controle recíproco entre os poderes, promoveu uma expressiva distribuição de competências controladoras da função executiva do Estado entre diversos órgãos constitucionais: tribunais de contas, ministérios públicos, defensorias públicas etc. Deixando de lado o labiríntico problema da sobreposição de controle que advém desse sistema, vale destacar que essa multiplicidade de instituições controladoras ainda tem produzido um equívoco interpretativo comum quanto ao escopo da função executiva, abarcando muitas vezes atos essencialmente políticos e que deveriam estar fora dos seus âmbitos de atuação, o que, por sua vez, tem produzido inegável disfunção sistêmica. Aliás, esse é um fato pouco explorado doutrinariamente e ainda mal delimitado no ambiente jurídico brasileiro: a disfuncional atuação dos órgãos controladores em atos essencialmente políticos.

Nos moldes propostos no século XVIII, obviamente não havia uma função administrativa nos padrões da que conhecemos hoje. Isso porque, naquele momento histórico, era mínima a atuação do Estado em termos de prestação de serviços. Ao Poder Executivo competiam atribuições gerais de direção e de garantia da segurança interna e externa, conglobando as atribuições administrativas e as de caráter eminentemente político sob uma mesma forma de controle. Por outro lado, nos Estados modernos, tem-se observado o desdobramento do Poder Executivo em ao menos três funções essenciais: a função política, a função administrativa e uma função híbrida, a que se tem chamado de político-administrativa e que é exercida, sobretudo, na chamada supervisão da execução do plano de governo.

Diferenciando a função política da função administrativa, Mello (2014: 36-37) tece as seguintes considerações: “É fácil perceber que a função administrativa, ao contrário dos atos citados, volta-se conforme a caracterização que lhe deram os autores adeptos desse critério, para a gestão concreta, prática, direta, imediata e, portanto, de certo modo, rotineira dos assuntos da Sociedade, os quais, bem por isto, se acomodam muito confortavelmente dentro de um quadro legal preexistente. *In casu*, diversamente, estão em pauta os atos de superior gestão da vida estatal ou de enfrentamento de contingência extrema que pressupõe, acima de tudo, decisões eminentemente políticas. Diferem igualmente da função administrativa do ponto de vista formal, que é o que interessa, por não estarem em pauta comportamentos infralegais ou infraconstitucionais expedidos na intimidade de uma relação hierárquica, suscetíveis de revisão quanto à legitimidade”.

No mesmo sentido, Pietro (2005: 56) faz as seguintes ponderações: “Basicamente a função política compreende as atividades co-legislativas e de direção; e a função administrativa compreende o serviço público, a intervenção, o fomento e a polícia. (...) São exemplos de atos políticos: a convocação extraordinária do Congresso Nacional, a nomeação de Comissões Parlamentares de Inquérito, as nomeações de Ministros de Estado, as relações com Estados estrangeiros, a declaração de guerra e paz, a permissão para que forças estrangeiras transitem pelo território do Estado, a declaração de estado de sítio e de emergência, a intervenção federal nos Estados. Além disso, podem ser considerados os atos decisórios que impliquem a fixação de metas, de diretrizes ou planos governamentais. Estes se inserem na função política do Governo e serão executados pela Administração Pública (em sentido estrito), no exercício da função administrativa propriamente dita”.

No caso brasileiro, facilmente se verifica que a função precípua atribuída ao chefe do Executivo é a função política, porquanto, apenas secundariamente, foram-lhe confiadas funções administrativas. Saliente-se, a esse respeito, que das vinte e sete atribuições conferidas ao presidente da República, pelo art. 84 da Constituição Federal, vinte e cinco possuem caráter político e apenas duas possuem caráter administrativo. E, nos termos do parágrafo único do mencionado artigo, essas mesmas atribuições administrativas (previstas nos incisos VI e XXV) podem ser delegadas aos ministros de Estado, ao procurador-geral da República ou ao advogado-geral da União.

A distinção entre atribuições políticas e administrativas também foi trabalhada, ainda que indiretamente, por Weber (2004:142-143), para quem “[obediência às leis] se aplica também ao senhor legal que não é ‘funcionário público’, por exemplo, o presidente eleito de um Estado”. E segue afirmando que os funcionários “constituem tipicamente o quadro administrativo de associações racionais, sejam estas políticas, hierocráticas, econômicas (especialmente, capitalistas) ou outras. (...) O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. Somente o dirigente da associação possui sua posição de senhor, em virtude ou de apropriação ou de eleição ou de designação da sucessão”. Nesse ponto, ao descrever o tipo racional-legal da Administração burocrática, ele distingue o papel do presidente (ou da autoridade superior) daquele conferido aos demais agentes públicos (também chamados de quadro administrativo burocrático). Assim, as funções administrativas não caberiam, de forma ordinária, à autoridade superior do Estado, mas sim, através do uso de institutos como o da delegação, da desconcentração ou da descentralização administrativa, aos seus auxiliares e ao quadro administrativo composto essencialmente por “funcionários públicos”.

Vale destacar, todavia, que, no contexto político e administrativo atual, a maioria das unidades federativas locais (em especial os pequenos municípios brasileiros) não tem observado esses padrões teóricos e normativos, provocando verdadeiras disfunções no sistema de controle, que se vê muitas vezes compelido a determinar aos representantes políticos dessas unidades – e outras tantas vezes inclusive a sancionar tais autoridades – a correção de decisões ou ações por elas praticadas, mas que não lhes seriam próprias.

De todo modo, as políticas públicas, que em regra devem ser planejadas e executadas durante o exercício do mandato, tanto podem ser percebidas como um conjunto formal de propostas de ações e de alterações normativas consubstanciado no chamado plano de governo, como podem ser compreendidas, enquanto categoria jurídico-constitucional, como um complexo instituto político-jurídico de natureza material, que é a visão que interessa para a interpretação adequada do tema, em face do padrão operativo que tem sido adotado pelos tribunais de contas brasileiros.

Na acepção de um instituto político-jurídico complexo, destaca-se a precisa e sintética lição de Neto (2008: 24), para quem as políticas públicas devem ser compreendidas como um “complexo de processos juspolíticos destinado à efetivação dos direitos fundamentais”. Trata-se de uma categoria jurídico-constitucional que pode ser representada como uma espécie de devido processo constitucional vocacionado à concretização dos direitos fundamentais e sempre que possível exercido através da democracia participativa. Consubstancia-se, portanto, em um conjunto intrincado de atos e processos político-jurídicos destinado à efetivação dos direitos fundamentais, desenvolvendo-se ao menos em quatro fases: a formulação, o planejamento, a orçamentação e a execução.

Quando se fala em políticas públicas como ato ou processo político-jurídico e também jurídico-pragmático, esses binômios devem ser compreendidos como relações de implicação a serem observadas entre os planos político e jurídico e os planos jurídico (administrativo) e pragmático, enquanto conjunto de processos de trabalho que visam à concretização e efetividade dos direitos fundamentais.

Mesmo nos níveis mais altos, de definição dos objetivos políticos e do planejamento da consecução desses objetivos, a decisão política relaciona-se diretamente com o jurídico, quanto à questão da consistência e da densidade normativa necessárias à concretização dos direitos fundamentais sociais e quanto à questão da reserva geral imanente de ponderação, uma vez que caberá à discricionariedade política a opção de priorizar o direito fundamental X em detrimento do direito fundamental Y. Ou seja, é necessário definir os objetivos, regulamentar as normas mais abstratas a fim de alcança-los, já deixando inclusive predisposto o modelo geral em que serão operacionalizadas tais normas para que produzam seus efeitos concretos.

Nos níveis de orçamentação e execução, a decisão política sobre os objetivos e sobre o planejamento de sua consecução, agora já consubstanciada em normas jurídicas (plano de governo), dará espaço então ao acoplamento entre o planejado e sua execução, o que se realiza mediante decisão jurídica (administrativa) que esteja em conformidade com a realidade econômico-social. Nesse ponto, tem-se, por exemplo, a necessidade de observar a reserva do financeiramente possível e, em função disso, mais uma vez trazer à tona a questão da reserva geral imanente de ponderação, uma vez que caberá à discricionariedade do governo a opção de concretizar, por exemplo, o direito fundamental X1 (segurança pública adequada em dada comunidade) em detrimento do direito fundamental Y1 (moradia digna para certas regiões), na hipótese de ambos terem sido priorizados na fase de planejamento.

Cada uma dessas relações discricionárias, como se verá, traz imensas dificuldades na seara do controle, restando muitas vezes apenas o recurso ao controle jurisdicional no plano constitucional. Ou seja, em ações diretas de constitucionalidade por ação ou omissão do governo, suscitando nessa dimensão um controle pautado na observância do dever geral de fundamentação e da proporcionalidade, como decorre em regra no controle jurisdicional do princípio jurídico da igualdade.

Nessa dimensão, não nos parece legítimo, em face do ordenamento jurídico brasileiro, que o controle externo a cargo dos tribunais de contas possa interferir. Nem mesmo, como tem pretendido alguns órgãos de controle, na chamada atuação *ex ante*, via processo político legislativo, exigindo do chefe do Executivo, por exemplo, que proceda à iniciativa de lei de sua exclusiva competência. Aliás, cabe sublinhar que o próprio Poder Judiciário deve, em princípio, autolimitar-se quando instado a controlar a estrutura das normas de direitos fundamentais, tal como teorizada por Alexy (2014: 85-176), seja quanto à sua consistência estrutural diante do ordenamento (ausência de normas regulamentadoras, por exemplo), seja quanto à sua indeterminação ou densidade normativa para a concretização desses direitos (extensão ou profundidade em que o governo atuará na política de educação, por exemplo), especialmente no que se refere à realização dos direitos que exigem prestações positivas do Estado, como é o caso dos direitos fundamentais sociais.

É notório que qualquer tentativa de se proceder a um controle efetivo da política pública poderá estar substancialmente comprometida, caso não haja a estruturação normativa necessária ao exercício de um direito subjetivo, ainda que garantido expressamente pela constituição. Isso fica bem evidenciado nas diversas pretensões de se obter, pela via judicial, a concretização de determinado direito social, a exemplo das inúmeras ações visando a tratamento de saúde ou a fornecimento de determinado medicamento, cuja regulamentação ainda não se operou pelo governo. O fato é que ausência de normatização nesse nível tem levado o Judiciário a muitas vezes tomar para si decisões de ordem essencialmente política, a fim de fornecer nos casos concretos direitos fundamentais abstratamente garantidos a todos os cidadãos, o que vem, inclusive, provocando intensos debates sobre o ativismo judicial no Brasil.

Na mesma medida, não cabe o ativismo de controle, como se tem observado às vezes em determinações relacionadas à iniciativa de lei, nas quais se tem ordenado ao chefe do Executivo que promova o encaminhamento de projeto de lei ao parlamento, ainda que tal medida ocorra em circunstância de evidente omissão daquela autoridade política, como nos casos em que determinada entidade política local (um dado município) não tenha instituído o plano de cargos e salários dos professores públicos, apesar de outro comando normativo geral exigir-lo, o que obviamente afetará a política pública de educação.

No desenvolvimento do programa Na Ponta do Lápis, não se olvidou da falta dessa adequação jurídico-formal. É o caso, por exemplo, de vários dispositivos constitucionais que ainda necessitam de leis complementares ou ordinárias a fim de serem adequadamente regulamentados e, portanto, concretamente aptos a produzirem efeitos jurídicos e pragmáticos.

No que tange ao controle dos tribunais de contas quanto especificamente à política de educação, um dos pontos mais sensíveis está na ausência de parametrização dos referenciais necessários à definição do que seja a tal oferta de ensino de qualidade. Há muito se tenta estabelecer normativamente o chamado custo aluno qualidade (CAQ)⁴, que seria um protótipo das condições adequadas ao fornecimento de um serviço de educação de excelência, qual seja: definição de padrão mínimo de estrutura físico-funcional das escolas (ter ao menos biblioteca, laboratórios, espaço para práticas esportivas etc.), efetivação do padrão salarial básico para os professores, padronização do limite de alunos por turma, dentre outros tantos.

Todavia, embora reconhecendo que há inúmeras dessas ausências normativas a serem completadas, o que exige intervenção no mais alto nível político, e que essas lacunas podem inclusive impossibilitar uma avaliação adequada por parte da entidade controladora, é preciso partir do pressuposto de que se pode promover ao menos recomendações, pautadas nos diagnósticos técnicos acerca desses e de outros problemas identificados na avaliação do processo de efetivação da política pública. Mesmo que para isso, vale dizer, a entidade controladora deva pautar-se apenas na conjugação de parâmetros gerais, relacionados ao dever jurídico imposto pelo ordenamento ao governo e a possibilidade material de agir desse mesmo governo no cumprimento desse dever.

Nesse sentido, é fundamental fazer referência aos chamados limites lógico e material, aos quais está vinculada a interpretação de qualquer norma jurídica. Pois sendo normas de conduta humana devem estar ancoradas pelo menos numa possibilidade de sua realização, uma vez que não se pressupõe racionalmente a consecução de algo impossível de ser praticado materialmente. Sobreleva assim a questão econômica como de observância necessária no planejamento, na execução e no controle das políticas públicas.

Nesse contexto, a questão econômica exige necessariamente de outro cidadão, ainda que ele não adira aos princípios éticos sobre quais os direitos fundamentais sociais se fundamentam (caridade, fraternidade, solidariedade etc.), uma contrapartida consubstanciada, em regra, no dever jurídico de contribuir, que por sua vez está ancorado em outro dever estatal: o de cobrar os tributos devidos. Ou seja, recursos públicos nada mais são do que recursos derivados do patrimônio privado, em decorrência do dever fundamental de contribuir a cargo da própria sociedade.

Por isso, um ambiente de escassez moderada de recursos deve ser adotado como referência estabilizadora para avaliação de uma política pública prestacional, pressupondo-se como equilibrado o dever de o Estado desincumbir-se materialmente da obtenção desses recursos financeiros necessários às despesas estatais, de tal sorte que se tenha como pressuposta uma política fiscal razoavelmente consistente com os benefícios e prestações a serem realizados pelo Estado social. Em outras palavras, não faz sentido fazer avaliação de uma determinada política pública, durante uma crise econômico-financeira real, uma vez que em situações dessa natureza, salvo raras exceções normativas, os impactos dos necessários contingenciamentos financeiros serão efetivamente sentidos na concretização dessas políticas.

Com efeito, na difícil tarefa de avaliar uma determinada política pública, é essencial partir de certos pressupostos lógicos, conquanto eles em regra não se apresentem como tal na realidade social. Ou seja, não se desconhece que tais pressupostos ideais – tais como política fiscal consistente e baseada em um cenário de estabilização moderada de escassez; não concorrência material ou disputa pelos recursos financeiros da política avaliada com outras políticas públicas; parametrização normativa adequada etc. – dificilmente serão encontrados num ambiente próprio de um país em desenvolvimento, notadamente em face de sua respectiva condição socioeconômica.

⁴ Mais informações: Parecer CNE/CEB 03/2019, <http://portal.mec.gov.br/>

3. Problemas pragmáticos sobre controle de efetividade de política pública no Brasil

Cabe consignar que a acepção que se adota para 'efetividade de uma política pública' é a que corresponde a uma 'relação idealizada' entre eficácia gerencial dos objetivos propostos e utilidade dos bens e serviços produzidos para a sociedade. E, portanto, essa relação também necessitará de especificações mais objetivas para redução de seu grau de abstração ou idealização. Desse modo, ainda que o controle se baseie num esquema idealizado e que se projete uma atuação pragmática pautada nos referenciais normativos existentes para a execução da política ou na lógica geral aplicável aos casos de omissão, na qual se deve aferir a possibilidade material de se cumprir o dever imposto pela norma, qualquer avaliação de efetividade precisará de seus próprios parâmetros ou indicadores de eficácia-utilidade da política avaliada, sem os quais naturalmente não se poderá avançar na análise do impacto global dessa política ou do resultado social por ela pretendido.

Nesse ponto, sem olvidar do esquema de um controle externo independente, colaborativo e não coercitivo, bem como dos respectivos problemas que a inobservância dessas características poderá produzir, em especial o chamado ativismo do controle pela falta de autocontenção diante do núcleo da discricionariedade político-administrativa, pretende-se realçar a perspectiva brasileira da função de controle externo de natureza político-jurídica.

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu, nos arts. 70 e 71, um modelo de controle externo a ser exercido tanto pelos poderes legislativos quanto pelos tribunais de contas, de modo a fiscalizar o exercício de todas as funções atribuídas ao chefe do Executivo, inclusive as delegadas, desconcentradas ou descentralizadas para a organização administrativa. A esse respeito, Britto (2001) leciona que a função de controle, no Brasil, é partilhada entre o parlamento e o tribunal de contas, embora cada um detenha competências específicas nessa seara: "Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão no mesmo barco, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que se não confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo, que é um tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de controle sobre todas as pessoas estatais-federadas e respectivos agentes, ou sobre quem lhes faça as vezes".

Considerando esse modelo de controle externo baseado na independência e harmonia, o art. 71 da Constituição Federal outorgou aos tribunais de contas diversas atribuições, dentre as quais duas se destacam, a saber: (i) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; e (ii) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Veja-se que, em relação ao julgamento das contas dos administradores, não há prevalência do parlamento sobre o tribunal de contas. O processo de controle da função administrativa começa e termina no âmbito dos próprios tribunais de contas. Nas palavras de Britto (2001), "nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais".

Na hipótese da apreciação das contas prestadas anualmente pelos chefes do Executivo, os órgãos de controle externo analisarão as contas de governo, nas quais se consubstanciam ao final as políticas públicas globais de um dado exercício financeiro. As contas de governo são referentes, portanto, ao atendimento geral dos objetivos estabelecidos, ao cumprimento do orçamento e aos resultados da macrogestão do governo. E sobre elas os tribunais de contas emitirão um parecer prévio (de natureza técnico-jurídica), o qual servirá para instruir o processo de julgamento essencialmente político das contas de governo, que, por sua vez, será ultimado no âmbito dos poderes legislativos da respectiva unidade federativa. Essa é a interpretação que se extrai do art. 31, § 2º, do art. 49, inciso IX, e do art. 71, inciso I, todos da Constituição brasileira de 1988. Ressalte-se que, nesse caso, o que está em análise é a função precípua do chefe do Executivo, ou seja, a função política – aquela que define a sua forma de atuação no âmbito das políticas públicas enquanto complexo de atos e processos políticos e jurídicos destinados à efetivação dos direitos fundamentais. Não se examina, nesse contexto, atos de governo isolados, mas sim o resultado global do conjunto desses atos, que, nada mais é, do que o direcionamento geral dado às políticas públicas daquele ente federado.

Não se trata, portanto, da análise de efetividade de uma peculiar política pública, mas de um controle político-jurídico global das políticas públicas, uma vez que, embora o julgamento final, de natureza política, fique a cargo dos parlamentos, terá como referência necessária (ou juízo de instrução para fins de julgamento) a análise técnico-jurídica dos tribunais de contas, a quem cabe avaliar no plano jurídico-pragmático a concretização das políticas públicas e, por consequência, a efetividade dessas políticas sobre os direitos fundamentais. E é nesse ponto que cabe a análise da efetividade de uma determinada política pública, da qual poderá resultar recomendações ao chefe do Executivo e ao próprio parlamento.

Diferentemente da análise das contas de governo, na qual há o exercício de uma função colaborativa, de ordem técnica e propedêutica para o julgamento das políticas globais pelos parlamentos, na aferição das contas de gestão dos administradores e dos demais responsáveis por recursos públicos, tem-se por objeto de julgamento apenas a função administrativa. No exercício dessa atribuição, todo o processo de controle dar-se-á no âmbito dos tribunais de contas, não havendo em regra participação direta ou indireta dos poderes legislativos. Nesse ponto, é possível falar em controle exclusivamente jurídico-pragmático, porquanto a entidade controladora poderá, por exemplo, aferir inclusive a existência de recursos para a concretização da política pública sob análise, o que equivale conferir a possibilidade, neste plano, de um controle efetivo sobre a chamada da 'reserva do possível'. No exercício dessa atribuição é possível inclusive aferir a legitimidade e a economicidade dos atos ou processos sobre controle, o que equivale ao controle sobre o resultado do mérito administrativo, e não somente o tradicional controle de conformidade ou de legalidade.

Do que foi até aqui exposto, pode-se verificar que – ainda que se considere o objeto a ser controlado (política pública da educação, por exemplo) como o complexo de atos e processos políticos e jurídicos, destinados à efetivação desse direito fundamental específico, e que, para isso, deva desenvolver-se nas suas quatro fases típicas – o chamado controle de efetividade da política pública não se confunde com esses dois tipos bem distintos e já tradicionais de controle a cargo dos tribunais de contas brasileiros: o controle sobre contas de governo, incidentes em regra sobre a formulação, o planejamento e a orçamentação, enquanto conjunto normativo estruturante, e o controle sobre conta de gestão, normalmente vinculado às fases de execução.

4. Sobre a mudança de paradigma pretendida

Convém deixar claro que, salvo em processos revolucionários, mudar paradigmas é tarefa que exige muito tempo. É indispensável atuar inicialmente sobre a cultura funcional e orgânica da própria instituição, suscitando críticas sobre processos de trabalhos já consolidados e provocando reflexões sobre os benefícios e os ônus que um novo modelo poderá trazer, nos termos em que foi concebido.

Ou seja, é sobretudo um lento processo dialógico e dialético com todos os envolvidos na atividade que se pretende alterar, buscando ao final o consenso racional dentro da própria estrutura institucional, nos moldes da chamada racionalidade crítica de Popper (2009).

Com o programa Na Ponta do Lápis, conforme dito acima, pretendeu-se atuar de forma concentrada no controle da política de educação, promovendo ações em três vertentes específicas: formação, gestão e fiscalização. Esse esquema de atuação simultânea teve por objetivo instituir um padrão dialógico e colaborativo de controle externo, favorecendo a participação de outros atores sociais de controle, em especial o controle social, através de participação direta.

Partiu-se da ideia de que a democracia material e moderna exige a observância de ao menos três princípios estruturadores: o da participação, o da eficiência e o do controle. Assim posto, o entrelaçamento desses princípios pode ser mais do que suficiente para justificar a alteração do tradicional e hermético modelo de conformidade, para a adoção de um novo perfil estruturante de controle: o cooperativo. Um controle participativo e efetivo da sociedade nas funções estatais pode demonstrar, por exemplo, através de uma 'legitimação pragmática', a absoluta impropriedade de determinada política social. Na lição de Neto (2008), "legitimação pragmática é a que reduz o consenso do grupo a um exercício de avaliação de resultados (futuros, correntes ou pretéritos) em relação às várias propostas de poder. Essa avaliação do grupo se concentra sobre a eficiência que poderá ser lograda (futuro), a que está sendo obtida (presente) ou a que foi realizada (passado) com uma determinada decisão a respeito de uma proposta de poder".

Nada obsta, aliás, que avaliações dessa natureza, que são em regra manuseadas no âmbito do direito administrativo, possam ser também utilizadas para a alteração da própria estrutura de direitos sociais fundamentais, num plano político ainda mais amplo. O importante nesses casos é assumir uma perspectiva de mudança de paradigma quanto à carga histórica e evolutiva da própria natureza e necessidade do direito social originalmente positivado, que não pode ser tido como uma espécie de projeção historicista, um dogma construído pelo passado e projetado para o futuro de forma irrefutável (um para sempre), notadamente quando se avalia, no presente, seus fundamentos, sua base lógica e ética; mas sempre tendo em vista as gerações passada, presente e futura.

Nessa linha de raciocínio, Höffe (2006: 434) numa visão pragmática e própria do universo político, chama atenção para a impossibilidade de um "Estado de justiça" real e, por conseguinte, para os problemas dos discursos idealizados. O autor salienta que: "Como o discurso fundamental da justiça, assim também os discursos ético-políticos não possuem um significado puramente teórico. São discursos práticos que se desencadeiam nos problemas sociais e políticos da época e que querem contribuir para sua adequada solução. Assim, os discursos, do ponto de vista empírico, não acontecem fora da história e de seus múltiplos fatores determinantes, razão pela qual se desviam, sob diversos aspectos, de um 'discurso ideal".

Ainda sob uma perspectiva teórico-pragmática, é relevante destacar a questão da responsabilidade pessoal pelas decisões racionais que são inerentes às ciências e às sociedades complexas e abertas. Em defesa da racionalidade e da crítica racional nas ciências, Popper (2009: 69) leciona que "é verdade que a discordância pode dar lugar ao conflito e até mesmo à violência. (...) Todavia, a discordância pode igualmente levar à discussão, à argumentação e à crítica mútua". Algo que pode ser aplicado à pretensão de regularidade da base legitimadora das próprias políticas públicas. Em outro momento Popper (2013a: 88) afirma que somos "produto da natureza, mas a natureza fez-nos simultaneamente com o nosso poder de alterar o mundo, de prever e planejar o futuro e de tomar decisões de longo alcance pelas quais somos moralmente responsáveis. A responsabilidade pelas decisões, no entanto, só conosco entram no mundo da natureza".

Assim, numa sociedade democrática, não se pode renunciar a possibilidade de uma solução harmonizada das exigências opostas. Se por um lado os homens são iguais em direito, por outro são naturalmente diferentes, verdadeiras singularidades, de tal forma que, para a consecução de um conviver pluralista, deve sempre haver uma via aberta à racionalização das divergências.

De todo modo, as partes em diálogo precisam estar impregnadas de um juízo aberto à crítica racional, de tal sorte que as soluções possam ser encontradas com serenidade e tolerância, e sendo possível através do consenso, mas em todo o tempo com uso da racionalidade. Ademais, cabe registrar que consenso não pode por si só servir de fundamento de legitimidade para uma decisão, uma vez que pode levar a soluções irracionais. Ao rotular esse tipo de impropriedade de ‘falácia do consenso’, Freitas (2011: 160-161) leciona que, “[conquanto] muitos pensem que determinada solução é a mais indicada, nem sempre será necessariamente a melhor, em termos intertemporais. Trata-se, pois, de argumento fraco e, não raro, inibidor da revisão crítica de dogmas e doutrinas defasadas.

No limite, porém, deve ser salvaguardada sempre a própria estrutura democrática, a capacidade de decidir livremente e com responsabilidade, uma vez que não há liberdade mais relevante do que a de consciência, esteio da liberdade política, que nada mais é que a exteriorização da vontade de escolher. A liberdade com responsabilidade deve ser exercida através da crítica racional. Esse modelo que se vem aduzir tem, por assim dizer, o mesmo sentido daquilo que foi defendido por Popper (2013b: 141 e ss.) como a regra essencial das sociedades abertas. Modelo de sociedade que representa comunidades políticas sempre dispostas a evoluir, ainda que isso represente uma gradual ou substancial modificação de suas estruturas normativas, leis e costumes. Um processo evolutivo sempre aberto ao diálogo crítico e racional.

Sob essa perspectiva, e conhecendo a realidade social brasileira, na qual a participação popular ainda é muito precária, vale destacar a imprescindibilidade de dotar a sociedade de instrumentos tecnológicos capazes de facilitar sua participação, notadamente através de informações compreensíveis aos cidadãos e, sempre que possível, disponibilizadas numa interface simples e lúdica. Destaque-se, nesse padrão, ao menos dois aplicativos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais: o Na Ponta do Lápis e o Lupa de Minas.

5. Críticas conclusivas

Cabe destacar, desde logo, que a proposta estabelecida no programa Na Ponta do Lápis, conquanto represente notável concentração de esforços na avaliação de uma determinada política pública, não pode ser compreendida como controle de efetividade dessa política. Houve indiscutivelmente uma tentativa de superar a lógica do controle quantitativo ou formal e passar a atuar no âmbito do controle qualitativo, em especial com a participação cooperativa de outros atores sociais. Também deve ser reconhecido que o objetivo final seria a análise da efetiva qualidade dos serviços públicos prestados. Mas ainda assim estivemos longe de promover controle de efetividade sobre dada política pública.

Por outro lado, é necessário também registrar que, no caso específico do programa Na Ponta do Lápis, ocorreram avanços relevantíssimos. Na análise global das políticas públicas, realizadas anualmente através da apreciação das contas de governo, houve, por exemplo, razoável ampliação do escopo de avaliação da política de educação. Além disso, à aferição do chamado ‘mínimo constitucional’, referente à aplicação de no mínimo vinte e cinco por cento das receitas correntes líquidas nessa atividade, que era praticamente o único referencial dessa política, agregou-se também a avaliação sobre o alcance ou não de algumas metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005 de 2014.

O mais significativo resultado, porém, pode ser creditado ao desvelamento da situação real na qual se encontrava a política educacional no Estado de Minas Gerais. Para se ter uma noção do problema, em um dos diagnósticos produzidos, o tribunal apontou, por exemplo, que a infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental, sejam as vinculadas as entidades políticas regionais (Estado) sejam as vinculadas as entidades federativas locais (Municípios), em sua maioria, não atendia as metas do Plano Nacional de Educação. Do universo de 565 escolas visitadas, 254 não possuíam bibliotecas, 314 não possuíam laboratório de informática, 20% das que tinham laboratórios não acessavam à internet e 25% desses laboratórios estavam inutilizáveis em razão de problemas na rede elétrica, computadores não instalados, questões físicas, falta de pessoal, entre outros motivos. Além disso, apenas 53% dessas escolas eram abastecidas por rede pública de fornecimento de água potável, 62,5% não possuíam quadra de esporte, 60% não tinham solução de acessibilidade aos portadores de necessidade especiais e 68% não tinham sanitários adaptados.

Ainda há muito a caminhar até chegarmos à condição de promover controle de efetividade sobre as políticas públicas sociais mais relevantes, notadamente quanto à educação pública, sobretudo quando se verifica que problemas históricos e básicos ainda precisam ser superados, como a ausência de parametrização dos referenciais necessários à estruturação da própria política que se pretende aferir. Por isso, é fundamental que seja instituído – e com urgência – o chamado custo aluno qualidade, a partir do qual as condições adequadas ao fornecimento do serviço poderão ser avaliadas por cotejamento com um padrão mínimo normativamente estabelecido.

Mas, se ainda há bastante a realizar num país em que a metade de sua população não tem ensino médio completo, os tribunais de contas têm muito mais a contribuir na melhoria dos serviços de educação, seja através de um controle de conformidade mais intenso, seja através do aumento dos controles operacionais sobre os processos e papéis de trabalho desse segmento. Além disso, ainda há severos problemas de alocação de recursos destinados à educação que podem ser mitigados pela atuação mesmo complacente do controle externo. Ações de controle dessa natureza podem modificar substancialmente a triste realidade enfrentada pela maioria dos estudantes brasileiros, notadamente os mais pobres, uma vez que há íntima relação do problema da desigualdade econômico-social com o baixo desempenho dos alunos no aprendizado escolar. Não é por acaso que muitos desses jovens têm abandonado as salas de aula em busca de oportunidades econômicas de subsistência. O ambiente escolar no qual esses serviços são prestados indiscutivelmente não tem favorecido a permanência desses alunos na escola.

A política de educação não pode estar relacionada à transitoriedade de um governo, mas à efetiva aderência aos planos estruturadores: nacional, estadual e municipais, e a compatibilização desses com as respectivas leis orçamentárias: plano plurianual, lei de diretrizes e as leis orçamentárias anuais.

Diante desse contexto, é que se poderá falar em efetivo controle político-jurídico sobre a política de educação, uma vez que, embora o julgamento final, de natureza essencialmente política, fique a cargo dos parlamentos, essa decisão terá como referência necessária os dados da instrução para fins de julgamento, qual seja: a análise técnico-jurídica dos tribunais de contas, a quem cabe avaliar no plano jurídico-pragmático a concretização das políticas públicas e, por consequência, a efetividade dessas políticas sobre os direitos fundamentais. Há muito a percorrer, mas alguns passos foram dados.

Bibliografia

- Alexy, Robert (2014), *Teoria dos Direitos Fundamentais*, tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª ed. alemã, 2ª ed., São Paulo.
- Britto, Carlos Ayres (2012), *O humanismo como categoria constitucional*, Belo Horizonte.

- Britto, Carlos Ayres (2001), O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, vol. I, nº 9, Dezembro, <http://www.direitopublico.com.br/01-09-2020>.
- Freitas, Juarez (2011), *Sustentabilidade: direito ao futuro*, Belo Horizonte.
- Höffe, Otfried (2006), *Justiça política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado*, Trad.: Ernildo Stein, 3ª ed., São Paulo.
- Mello, Celso Antônio Bandeira de (2014), *Curso de direito administrativo*, 31ª ed., São Paulo.
- Neto, Diogo de Figueiredo Moreira (2008), *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados*, Belo Horizonte.
- Pietro, Maria Sylvia Zanella Di (2005), *Direito Administrativo*, 18ª ed., São Paulo.
- Popper, Karl (2009), *O mito do contexto*, Trad. Paula Taipas, Lisboa.
- _____ (2013a), *A sociedade aberta e os seus inimigos, Primeiro Volume: o sortilégio de Platão*, Trad. Miguel Freitas da Costa da 5ª ed. inglesa, Lisboa.
- _____ (2013b), *A sociedade aberta e os seus inimigos, Segundo Volume: Hegel e Marx*, Trad. Miguel Freitas da Costa da 5ª ed., Lisboa.
- Weber, Max (2004), *Economia e sociedade*, Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, Brasília.
- TCEMG (2018), Relatório de Resultados Biênio 2017/2018, [https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Livro_Na_Ponta_do_Lapis_Versao_Online\(1\)%5B1%5D.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Livro_Na_Ponta_do_Lapis_Versao_Online(1)%5B1%5D.pdf), 01-09-2020, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Participação cidadã e da sociedade civil no controle do financiamento da educação pública no Brasil

Cristina Andrade Melo

1. Introdução

A educação insere-se no rol dos direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, denominados direitos de 2ª geração ou dimensão, que reclamam uma prestação positiva por parte do poder público para garantir a sua fruição pelos cidadãos. Direitos dessa natureza reclamam uma política pública robusta de financiamento para assegurar a efetividade, sobretudo o direito à educação, de tamanha envergadura para o processo civilizatório de qualquer país, afinal de contas, como afirmam Holmes & Sustain na obra "The Cost of Rights – Why Liberty depends on Taxes" (2000: 19), um *"direito só existe na realidade se e quando tem um custo orçamentário"*.

No Brasil, o principal mecanismo de financiamento da educação básica de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade é o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), correspondendo à maior parte dos recursos públicos destinados à educação básica em milhares de municípios.

Os recursos públicos vinculados à educação do FUNDEB estão, obviamente, sujeitos a todas as modalidades de controle existentes, mas com uma peculiaridade: o controle social, além de ser exercido pelos cidadãos individualmente considerados, é exercido também por meio dos "conselhos de acompanhamento e controle social" sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos fundos, conforme previsão legal.

Assim, o presente artigo analisará de maneira breve o fenômeno da participação na função administrativa, que pode ocorrer quer na gestão, quer no controle, para depois avançar nas bases da complexa política de financiamento da educação no Brasil, destacando os pontos mais relevantes e positivos da recém promulgada Emenda Constitucional n. 108/2020 à Constituição da República de 1988.

2. Participação no controle da política educacional e os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB

Participação, em seu sentido amplo, abarca todas as formas de colaboração dos cidadãos, na dimensão individual ou coletiva, desde a participação política até a colaboração nas demais atividades afetas ao Estado (legislativa, administrativa e jurisdicional). Ontologicamente, o fenômeno participativo encontra-se imbricado com a noção de democracia – mormente a participativa – e sob esse contexto deve ser analisado.

A ideia de democracia participativa surge para complementar a já consolidada democracia representativa, possuindo estreita ligação com o sentido contemporâneo de cidadania proposto por Fábio Konder Comparato consistente "[...] em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação" (1993).

As primeiras manifestações da democracia participativa no Brasil foram o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, considerados formas semidiretas (que combinam instituições de participação direta e indireta) de participação popular na esfera pública. No direito estrangeiro encontra-se, ainda, o *recall*, instituto da democracia semidireta que permite à população decidir pela revogação ou não de determinado mandato político, suscitando, assim, consciência sobre a responsabilidade do titular de cargo político perante os eleitores.

Concorda-se com Jacques Chevallier com o fato de os mecanismos de democracia semidireta não serem antagônicos à lógica do sistema representativo, mas, ao revés, complementares ao modelo tradicional. Segundo o autor, “[...] utilizada como um complemento, ou acréscimo, do sistema representativo, ela permite consolidar as crenças que acompanham o funcionamento político e, portanto, no fim das contas, confortar a legitimidade dos representantes; [...]” (2009: 230).

O mesmo autor introduz a noção de “democracia alargada”, que inclui a “democracia deliberativa”, presente em momento anterior à democracia representativa, com o escopo de permitir a participação dos atores sociais (como modo de organização, cita o autor, os fóruns cívicos e os debates públicos), bem como a “democracia participativa”, exemplo de democracia forte (“*strong democracy*”) que se oporia à democracia fraca do sistema representativo (“*thin democracy*”) (2009: 223). Segundo Chevallier, a influência concreta dos cidadãos sobre a coisa pública, proporcionada pela dita “nova democracia participativa”, faz surgir a imagem da “democracia do cotidiano”, consistente na interferência dos administrados no funcionamento dos serviços públicos que lhes são prestados (2009: 230).

Os instrumentos inerentes à democracia participativa em textos constitucionais surgem como uma resposta às falhas apresentadas pela democracia representativa. No Brasil, os ares democráticos advindos da Constituição da República de 1988 proporcionaram a inserção de diversos canais de ligação entre a sociedade e o Estado no ordenamento jurídico, seja no nível constitucional ou legal, todos fundamentados na ideia central do regime democrático: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único, CR/88). No nível constitucional, são inúmeros os exemplos de democracia participativa, podendo ser citados como exemplos: participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, disciplinada por lei (art. 37, § 3º, com a redação dada pela EC n. 19/98, o primeiro dispositivo constitucional a prever explicitamente a participação administrativa do cidadão); denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, § 2º) e colaboração da sociedade por meio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei (art. 205 e art. 206, inciso VI);

Na verdade, todos esses dispositivos permitem afirmar a existência de um “princípio participativo”, que, nos dizeres de José Afonso da Silva se caracteriza “pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (2007: 141). Trata-se de princípio constitucional implícito, decorrente da democracia e da própria noção de Estado Democrático de Direito. Segundo o autor, a Constituição brasileira tende para a “democracia participativa”, pois combina representação e participação direta desde o seu primeiro artigo: exercício do poder por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa) (2007: 137). Por isso, não sem razão, Paulo Bonavides considera a democracia participativa como a quarta geração de direitos (2008).

Sem olvidar do sentido ampliado do fenômeno participativo, que se estende para todas as funções do Estado, para o propósito do presente artigo analisar-se-á, como pano de fundo, a “participação administrativa”, ou seja, a participação relacionada ao exercício da função administrativa, ou, como quer Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a “participação popular” na administração pública (1993: 26).

A partir do processo de democratização do Brasil, observa-se a criação de conselhos com previsão da participação da sociedade, organizada ou não, tanto no âmbito da gestão como no controle das mais diversas políticas públicas. No âmbito da educação e na esteira dessa tendência democrática, foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei federal n. 9.394/1996) com previsão de um Conselho Nacional de Educação (CNE), em nível nacional, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei (art. 9º, §1º).

Ainda, o art. 14 dispôs expressamente que os sistemas de ensino definam normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme o princípio da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (inciso II). Sobre a função dos conselhos previstos na LDB, escreve Paulo de Sena Martins (2009: 15): “A maioria destes conselhos - forma bastante disseminada no setor educacional, com conselhos de educação em nível nacional, estadual e municipal, além dos conselhos universitários de universidades públicas e conselhos gestores de escolas - volta-se à **gestão**, embora eventualmente sejam previstas em suas regulamentações, procedimentos de **controle**”.

Paulo de Sena Martins escreve que, após a previsão desses conselhos de educação, surgiu uma “nova geração de colegiados com função mais específica no que se refere ao controle social” (2009: 16). Foram pioneiros os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), criados nas três esferas federativas pela Lei nº 9.424/96. Esses conselhos se tornaram um modelo de órgão de controle social e foram replicados em outras legislações com outras temáticas, por exemplo a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei federal n. 10.219/2001 (Lei de criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - “bolsa-escola”).

O FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que passou a ser regulamentado pela Lei federal n. 11.494/2007. Esta, por sua vez, manteve e aprimorou o modelo de controle social exercido diretamente pelo cidadão ou através de seus representantes no âmbito dos conselhos¹.

O “conselho de acompanhamento e controle social” do FUNDEB é um órgão colegiado e autônomo de controle social com função primordial de fiscalização dos recursos públicos afetados ao fundo e vinculados às ações de manutenção de desenvolvimento do ensino. Não se confunde com o controle interno, que integra as estruturas do Poder Executivo, e nem com o controle externo, exercido pelo Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público.

A própria Lei federal n. 11.494/2007 regulamenta a composição dos conselhos no âmbito de cada esfera federativa. Por exemplo, no âmbito municipal, o conselho é composto, no mínimo, por 9 (nove) membros, sendo 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas (art. 24, IV). Pode-se dizer que a composição do conselho é mista por reunir integrantes do Poder Executivo, representantes das carreiras e os próprios usuários do serviço público da educação, indireta ou diretamente, que são os pais de alunos e os próprios alunos.

Um dos maiores desafios dos conselhos é garantir sua autonomia e independência do Poder Executivo e interagir com os demais órgãos fiscalizatórios de maneira a garantir sua efetividade. Por isso, é imprescindível que os conselheiros compreendam minimamente de onde vem o dinheiro que financia a política pública educacional brasileira e quais despesas podem ser custeadas com esses recursos.

¹ Art. 24: O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim

3. As bases do financiamento da educação básica pública

Pode-se dizer que o financiamento adequado é a força motora da complexa política pública da educação básica brasileira, cuja engrenagem conta com, *aproximadamente*, 142 (cento e quarenta e duas) mil escolas públicas, 40 (quarenta) milhões de alunos e 2 (dois) milhões de professores na educação básica, de acordo com o Censo Escolar 2018, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, espalhados por 26 (vinte e seis) estados e 5570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios, além do Distrito Federal. Esses números são representativos da grandeza da política pública educacional e dos desafios que se colocam no âmbito da federação brasileira, mormente ante à ausência de um Sistema Nacional de Educação.

O modelo atual de vinculação da receita de impostos para essa função, isto é, reserva e destinação de um percentual do orçamento à educação, vem desde a Constituição da República de 1934, observando-se um hiato dessa sequência histórica apenas nos períodos ditatoriais, isto é, de 1937 a 1946 e 1967 a 1969. Em 1969, a vinculação foi restabelecida apenas para os municípios e, a partir de 1983, com a denominada “Emenda Calmon”, voltou a ser prevista para todos os entes federativos. Embora muitas vezes o volume de recursos públicos não seja suficiente para garantir uma educação de qualidade de maneira universal, esse modelo vem garantindo uma certa estabilidade para a política pública. Segundo o art. 212 da Constituição da República, são vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino da receita resultante de *impostos*, compreendida a proveniente de transferências, de, no mínimo, 25% para Estados, Municípios e Distrito Federal e 18% para a União, aí incluída a educação básica (obrigatória dos 4 a 17 anos) e o ensino superior, no caso dos entes nacionais que possuem competência para a oferta desse último (Estados e União). É tamanha a importância desse direito que a vinculação para a finalidade prevista no art. 212 é uma exceção ao princípio da não afetação da receita de impostos previsto no art. 167, IV, da CR/88.

Contudo, a mera vinculação de recursos não foi suficiente para garantir a oferta adequada da educação básica em razão, sobretudo, das diferenças socioeconômicas entre as regiões brasileiras. Fulvia Helena de Gioia (2018: 109) apresenta o panorama que levou à criação do primeiro fundo educacional na era da Constituição da República de 1988:

As razões e motivações que fizeram emergir e consolidar a proposta de instituição de um fundo de reserva de recursos de destinação específica, evidenciando a ineficiência da exclusiva vinculação das receitas, são inúmeras. Dentre elas ressaltam-se as dificuldades relativas às diferenças regionais em face da extensão territorial brasileira; os problemas relativos à arrecadação oriundos tanto do desequilíbrio econômico-financeiro entre as diversas regiões do País quanto decorrentes da ausência de controle ou má-gestão; e o pleito nacional por medidas efetivas de valorização do Magistério, como previsto no texto constitucional (art. 206, V) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 67), que resultou na assinatura do Pacto de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, em 1994, uma das decorrências do compromisso internacional assumido pelo Brasil na Conferência de Jomtiem (Tailândia).

Assim, como uma espécie de subvinculação, *parte dos recursos* que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aos quais se refere o art. 212 foram reservados para formação de um fundo de natureza contábil para serem aplicados na educação de maneira redistributiva, com objetivo de dotar o financiamento da política pública educacional de equidade ao garantir que, dentro de um mesmo estado, todos os municípios recebessem a mesma quantidade de recursos por alunos efetivamente matriculados, de acordo com o censo escolar mais atualizado. Uma das funções dos conselhos de acompanhamento do FUNDEB é justamente “supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos fundos” (art. 24, §9º, Lei federal n. 11.494/2007).

Inicialmente chamado FUNDEF, o fundo vigorou entre 1998 e 2006, período em que a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental passou a valer. Posteriormente, foi substituído e ampliado pelo FUNDEB, nos termos da Emenda Constitucional n. 53/2006, previsto de maneira temporária no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CR/88 para vigorar até 31 de dezembro de 2020.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, o FUNDEB ganhou lugar permanente no corpo da Constituição, no recém inserido art. 212-A, com a mesma lógica que orientou sua criação em 1996, qual seja, a formação de um fundo contábil, mas agora mais redistributivo, pois parte da complementação da União, que passou de 10% para 23%, se destinará para as redes municipais de ensino mais pobres, independente do estado de origem (transferência “ente a ente”).

O FUNDEB é o principal mecanismo de financiamento, correspondendo à maior parte dos recursos públicos destinados à educação básica em milhares de municípios que não possuem receita própria expressiva. No ano de 2018, a receita vinculada ao FUNDEB de Estados e Municípios representou R\$ 138,8 bilhões, ao passo que a complementação da União ao fundo foi de R\$ 13,8 bilhões (10%), o que totalizou 152,6 bilhões de reais.

O fundo é composto por uma “cesta” de impostos estaduais e municipais vinculados à razão de 20%, de acordo com a redação atual do art. 3º da Lei federal n. 11.494/2007. Uma auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU)² no FUNDEB indicou que quatro fontes de receitas juntas representaram 93% do total dos seus recursos, com expressivo destaque para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), imposto estadual, seguido pelos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPM e FPE) e pela complementação da União, nessa ordem (ver gráfico 1).

A fiscalização e o controle desses recursos vinculados à educação pelo art. 212 ou pelo FUNDEB serão exercidos pelos respectivos órgãos de controle interno e pelos Tribunais de Contas de cada ente federativo, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos fundos. As prestações de contas devem ser acompanhadas do parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas perante o Tribunal respectivo (art. 26 e 27 da Lei federal n. 11.494/2007).

Como fonte adicional de financiamento da educação, existe a contribuição social do salário-educação prevista no art. 212, § 5º da Constituição, de competência da União e recolhida pelas empresas, na forma da lei, cujas quotas são distribuídas aos Estados e Municípios pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

No âmbito infraconstitucional, uma importante fonte de recursos foi destinada para a educação pública, com prioridade para a educação básica, qual seja, 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social do pré-sal, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (art. 2º, inciso III, Lei federal n. 12.858/2013). De acordo com o art. 4º da citada lei, esses recursos deverão ser aplicados em acréscimo aos percentuais mínimos obrigatórios previstos no art. 212 da Constituição da República. Todos os entes federativos são responsáveis pelo financiamento do ensino, mas cada qual atua em etapas definidas expressamente no texto constitucional: aos Municípios compete atuar, prioritariamente, na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, § 2º); aos Estados e ao Distrito Federal, nos ensinos fundamental e médio, prioritariamente (art. 211, § 3º). Já à União compete organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições de ensino públicas federais (art. 211, § 1º).

² TC 018.856/2019-5. Acórdão n. 734/2020, TCU, Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Data da sessão virtual: 01/04/2020.

Além disso, sendo o ente com a maior arrecadação da federação, a União exerce também, em matéria educacional, “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art. 211, § 1º).

Apesar desse arranjo constitucional protetivo do direito à educação básica pública, de um modo geral pode-se dizer que os recursos atualmente são insuficientes para garantir uma educação de qualidade olhando apenas para dois dados básicos: o salário dos professores e o valor gasto por aluno pelo Estado brasileiro.

O piso salarial dos profissionais do magistério da educação básica é de R\$ 2.886,24³. Segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica - 2019, publicado pela organização Todos Pela Educação, em 2018 o rendimento médio dos professores da educação básica (R\$3.823,00) correspondia a 69,8% do salário médio dos outros profissionais com curso superior (R\$ 5.477,05). Ao se comparar o salário médio dos profissionais de áreas de exatas ou saúde, a defasagem é de 50%.

Noutro giro, o gasto do Estado brasileiro em média com o aluno da escola pública da educação básica corresponde a menos da metade dos valores gastos por países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Segundo o estudo *Education at a glance*, divulgado pela OCDE em 2018, o gasto/investimento no Brasil por aluno do ensino fundamental 1, do fundamental 2 e do ensino médio 3 em 2015 representavam 44%, 38% e 39% da média dos países da OCDE (MORENO, 2018).

Para combater o cenário de subfinanciamento da educação pública no Brasil, uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei federal n. 13.005/2014) é o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (art. 2º, inciso VIII)

A meta 20 do PNE previu a ampliação do patamar de investimento público de forma a atingir 7% do PIB (Produto Interno Bruto) do país até o 5º ano de vigência do PNE (até 2019) e, no mínimo, 10% do PIB até o final do decênio (2024). Para se ter uma ideia, em 2017 o Brasil investiu diretamente na educação apenas 5,2% do PIB, considerando todos os níveis de ensino, conforme cálculo elaborado pelo INEP/MEC⁴. O patamar sobe para 6,3% considerando também as seguintes despesas indiretas: recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil e transferências correntes e de capital ao setor privado.

Com o aumento do aporte de recursos da União Federal ao FUNDEB pela Emenda Constitucional n. 108/2020 espera-se que o custeio adequado conduza ao incremento na qualidade de aprendizagem dos alunos, para qual será imprescindível a implementação do indicador do CAQ (Custo Aluno Qualidade), previsto pela primeira vez no texto constitucional com a Emenda Constitucional n. 108/2020 (art. 211, §7º). A ideia é que o CAQ traduza em valores o custo de todas as condições adequadas de oferta do ensino público no país. Será um instrumento bastante valioso para o controle externo e social, pois servirá de norte para que os Tribunais de Contas e os integrantes dos conselhos possam analisar de forma objetiva se determinada rede escolar está sendo suficientemente financiada.

4. Aplicação dos recursos vinculados à educação

Concorda-se com Paulo de Sena Martins que a exigência legal de conta bancária específica é o principal fator de transparência do fundo educacional (2009: 24).

³ Em janeiro de 2020, o MEC divulgou reajuste do piso salarial de professores da educação básica em início de carreira, passando de R\$ 2.557,74 para R\$ 2.886,24 (informação disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32666>. Acesso em 01/06/2020).

⁴ Disponível em : <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

Isso viabiliza o exercício da função dos conselheiros, que devem ter acesso irrestrito e permanente aos extratos bancários, bem como aos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos fundos assim como os referentes às despesas realizadas (art. 17, §6º e art. 25, Lei federal n. 11.494/2007).

Sendo os recursos do FUNDEB uma subvinculação dos recursos previstos no art. 212 da Constituição da República, eles devem ser aplicados nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) voltadas à educação básica pública e na remuneração condigna de seus profissionais, servindo como parâmetro as disposições do art. 70 e 71 da LDB e restrições contidas nos dispositivos constitucionais e legais, como, por exemplo, no recém-inserido art. 212-A, inciso XI à CR/88 pela EC n. 108/2020, segundo o qual pelo menos 70% dos recursos devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública.

A regulamentação levada a efeito pela LDB nos arts. 70 e 71, ao dispor o que se considera despesa com manutenção e desenvolvimento de ensino e o que não se considera foi um avanço à época. Paulo de Sena Martins lembra que a não admissão de gastos com os recursos vinculados à educação “em obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar, estancou um dos principais “ralos” pelos quais governos estaduais e municipais justificavam os gastos de 25%, quando na realidade o dinheiro da educação era drenado para outros objetivos” (2009: 18).

A maior polêmica com relação às despesas do fundo parece ter sido finalmente resolvida com a promulgação da Emenda Constitucional n. 108/2020, que passou a vedar expressamente o uso dos recursos vinculados à educação – tanto os impostos como a contribuição social do “salário-educação” – para pagamento de aposentadorias e de pensões (acréscimo do § 7º ao art. 212).

Fazendo um resgate histórico, os gastos com inativos e pensionistas eram considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino pela vetusta Lei federal n. 7.348/1985 (art. 6º, §1º). Contudo, a questão já guardava controvérsias àquela época, pois foi objeto dos bastidores legislativos na tramitação do projeto de lei da LDB, aprovada em 1996, como narra Paulo de Sena Martins (2009: 18):

Em primeiro lugar, há uma indefinição acerca da questão dos inativos. Esta questão tem sido objeto de permanentes disputas. O relatório da então Deputada Ângela Amin (PL nº 1.258/88) no decorrer da tramitação da atual LDB, expressamente admitia as despesas com os inativos (art.99, j). Já o relatório do Senador Cid Sabóia (Parecer 250/94) retirava os gastos com inativos do conceito de MDE (art.87, IX). Finalmente o parecer de Sugestão do Senador Darcy Ribeiro, que originou o texto em vigor, não se manifesta sobre a questão.

A questão acabou não tendo uma regra explícita na LDB e, anos mais tarde, o projeto de lei do então Plano Nacional de Educação (PNE, aprovado pela Lei nº 10.172/2001) tentou resolver a questão ao menos com relação ao ensino público na esfera federal. Sem sucesso, contudo, pois o item foi objeto de veto do Poder Executivo, o que recebeu o apoio das entidades de professores aposentados (MARTINS: 2009: 18).

Embora a LDB tenha consignado em seu art. 70 que são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino apenas aquelas relacionadas à “remuneração” e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excluindo, implicitamente, os proventos e pensões, havia interpretações no sentido de que essa hipótese não estava prevista no art. 71 da mesma lei, que elenca as despesas que não podem ser computadas na educação.

O impasse perdurou muitos anos, com interpretações divergentes entre órgãos vinculados ao governo federal (como a Secretaria do Tesouro Nacional – STN e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) de um lado, e muitos tribunais de contas estaduais de outro, que aceitavam o cômputo do pagamento de aposentados e pensionistas nas despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino.

Vozes da academia se insurgiram contra essa prática. Por todos, cite-se o professor Fernando Facury Scaff (2017), que assim externou sua posição:

O fato é que muito dinheiro que deveria ter sido aplicado em educação vem sendo utilizado para pagar benefícios previdenciários, que possuem fonte própria de custeio, não devendo ser considerado como inserido na verba vinculada aos gastos educacionais. Pelo menos uma geração de jovens foi perdida nessa queda de qualificação educacional. Uma pena. Irreversível.

Usa-se verba destinada ao futuro da sociedade (educação) para pagar gastos com o passado (previdência). Ambos são importantes e possuem fontes próprias de custeio. Misturar as duas fontes de financiamento é permanecer sempre no tempo verbal do futuro do pretérito, onde um fato só poderá acontecer no futuro, caso outro tivesse ocorrido no passado, como se vê na seguinte frase: “Se eu tivesse estudado, viveria melhor o amanhã”. Ocorre que, se não organizarmos o pretérito, jamais teremos futuro. É necessário fazê-lo para chegarmos a ser um país do presente do indicativo — “Eu estudo” ou “Nós temos saúde pública”. Sem nos organizarmos já, permaneceremos como o país do amanhã, deitados em berço esplêndido, sempre no futuro do pretérito.

É preciso estar alerta para essas condutas financeiras, que podem até não se constituir em corrupção, mas desviam as normas de sua finalidade constitucional.

Dias antes da promulgação da Emenda Constitucional n. 108/2020, o Supremo Tribunal Federal declarou, na ADI 5718, a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, por entender que os valores de complementação ao déficit previdenciário não devem ser computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação.

O relator, Min. Edson Fachin, pacificou a interpretação dos arts. 70 e 71 da LDB ao entender que, “[...] da conjugação de ambas as normas citadas, compreendo que somente o pagamento de servidores da educação em atividade preenche a hipótese normativa e pode, portanto, ser contabilizada para fins do artigo 212, caput, do texto constitucional”, tendo sido seguido por seus pares (ADI 5719, Rel. Min. Edson Fachin, julgamento finalizado em 18/08/2020).

A utilização de recursos da educação para pagamento de aposentados e pensionistas drenou bilhões de reais que deveriam ter sido empregados na educação, sobretudo na melhoria de sua qualidade.

Mas agora, sob a vigilância dos Tribunais de Contas e do conselho de acompanhamento do FUNDEB, espera-se que esses recursos tenham finalmente destinação correta nas ações que efetivamente mantêm e desenvolvem o ensino.

5. Conclusão

O desafio da participação no controle do financiamento da política pública educacional brasileira é enorme e demanda esforços da administração pública e dos órgãos de controle para estimular a cidadania e a conscientização dos cidadãos. Nos dias de hoje, a disponibilização de recursos tecnológicos, como são exemplos os aplicativos “Na Ponta do Lápis” e “Lupa de Minas”, ambos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, facilitam e até incentivam a participação no controle da política educacional.

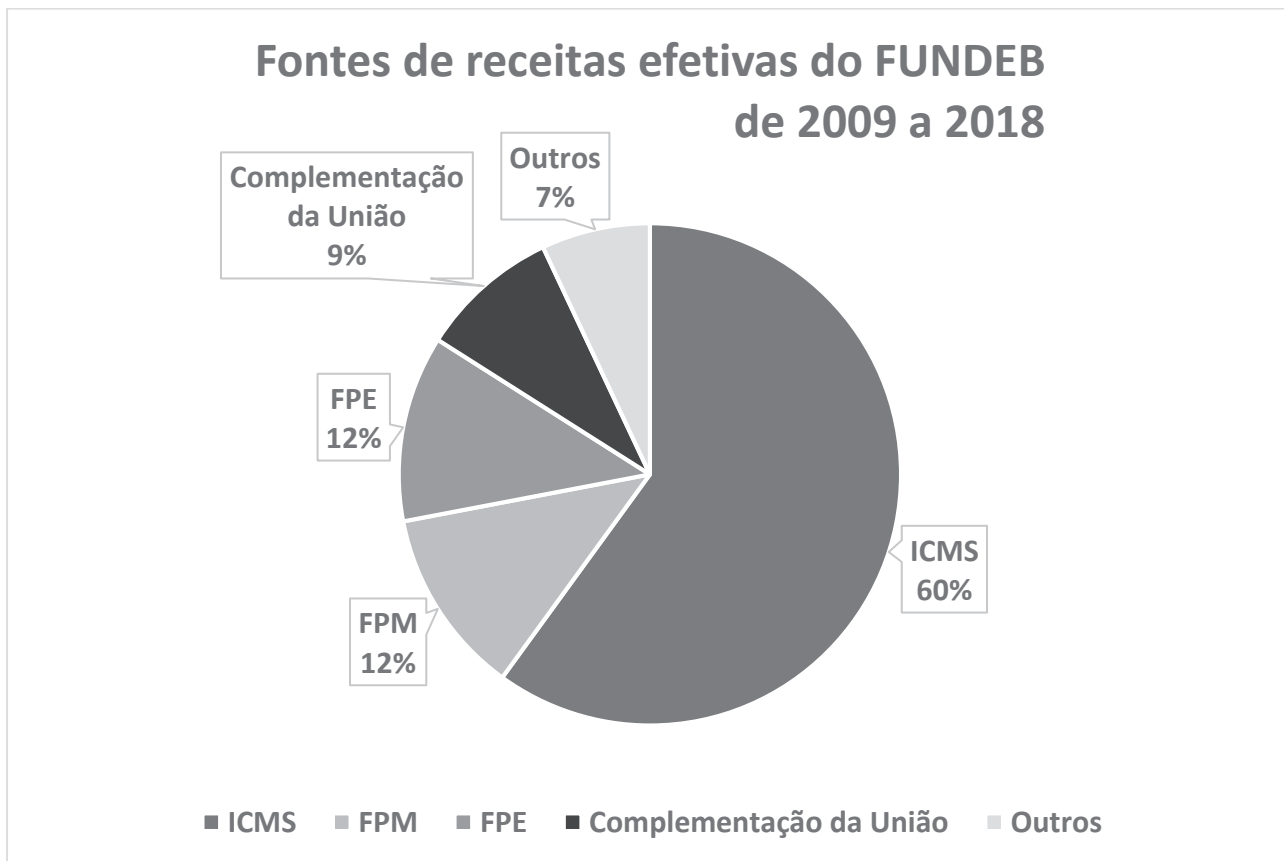
A educação possui um papel transformador na sociedade e todos os esforços fiscais devem ser empreendidos para permitir o seu adequado financiamento, de modo a permitir que o país possa entregar uma educação pública de qualidade para todos e se desenvolver socioeconomicamente.

Bibliografia

- Bonavides, Paulo. (2001). *"Teoria constitucional da democracia participativa"*. São Paulo: Malheiros Editores.
- Chevalier, Jacques. (2009). *"O Estado pós-moderno"*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- Comparato, Fábio Konder. (1993). "A nova cidadania". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (28-29), 85-106.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. (1993). "Participação popular na administração pública". *Revista de direito administrativo*, 191, 26-39.
- Gioia, Fulvia Helena de. (2018). *"Tributação & custeio da educação pública"*. São Paulo: Juruá.
- Holmes, Stephen; Sunstein, Cass. (2000). *"The cost of rights: why liberty depends on taxes"*. WW Norton & Company.
- Martins, Paulo de Sena. (2009). "O controle social na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb". *Câmara dos Deputados: Brasília-DF*, https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/H-Coord_Legislativa-Setex-Andamento-2009_614.pdf, 31-08-2020
- Moreno, Ana Carolina (2018). "Gasto do PIB em educação para de cair no Brasil, mas investimento por aluno segue estagnado, diz estudo da OCDE". G1 Globo, Rio de Janeiro, <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2018/09/11/gasto-do-pib-em-educacao-para-de-cair-no-brasil-mas-investimento-por-aluno-segue-estagnado-diz-estudo-da-ocde.ghtml>, 31-08-2020
- Pinto, Élide Graziane. (2015). *"Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional"*. Belo Horizonte, Editora Fórum.
- Pinto, Élide Graziane. (2018). "Políticas públicas e controle do ciclo orçamentário". *Revista Parquet em foco*. Goiânia: Escola Superior do Ministério Público do Estado de Goiás, v. 2, n. 2, p. 8.
- Silva, José Afonso da. (2007). *Curso de direito constitucional positivo*. Ed.28. São Paulo: Editora Malheiros.
- SCAFF, Fernando Facury. (2017). *Revista Consultor Jurídico*. <https://www.conjur.com.br/2017-jun-13/contas-vista-pagamento-aposentadoria-despesa-educacao> - 31-08-2020
- Todos Pela Educação. (2019). *Anuário Brasileiro da Educação Básica - 2019*. Editora Moderna: São Paulo.

Gráfico

Gráfico 1:



O Tribunal e a transparência para o controle social

Carlos Alberto Pavan Alvim
Paulo Vicente Guimarães Silva

1. Introdução

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n. 12.527, de 18/11/2011, tem como uma de suas diretrizes a transparência, com o fim de viabilizar o controle social. Desse modo, a lei gera ao Estado a obrigação de garantir o acesso à informação íntegra, autêntica e atualizada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Entende-se que, devido à extensão do Brasil, que possui 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios, o processo da implementação normativa é de médio prazo. A população estimada de do Brasil é de 211.060.852 habitantes, sendo que a população mineira representa 10,03% desse total, ou seja, 21.168.791 habitantes.

A função dos órgãos de controle no panorama da Administração Pública não é só a de fiscalizar, mas também de garantir a eficácia da lei. Sendo assim, com o advento da LAI, os órgãos de controle assumem o papel de direcionar o Poder Executivo, em todas as esferas de governo, na implementação e na aplicabilidade da obrigação gerada pela lei, indispensáveis para a efetividade do acesso à informação ao cidadão, em curto prazo de tempo. Transcorridos mais de oito anos da vigência da lei, verificou-se a ausência de sanção administrativa na identificação da não aplicabilidade da norma pelos municípios fiscalizados pelos órgãos competentes.

Com o objetivo de combater a corrupção e promover a transparência, a responsabilidade, a integridade e a democracia em todos os níveis e setores da sociedade, a Transparência Internacional, presente em mais de 100 países, por meio do Índice de Percepção da Corrupção (IPC), classificou o Brasil na 79ª colocação, em um total de 176 posições (79/176). Em 2016, o Brasil atingiu 46 pontos; em 2017, caiu para 37 pontos; em 2018, 35 pontos (105/180) e, em 2019, manteve 35 pontos (106/180).

O IPC utilizou índices de pontuação em uma escala de zero (muito corrupto) a 100 (muito limpo) pontos. A pontuação 100 indica um país totalmente transparente. Nenhum país tem uma pontuação perfeita, entretanto, a maioria dos países analisados está abaixo de 50 pontos, refletindo sérios problemas relacionados à corrupção.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), para o exercício de suas competências, desenvolveu uma metodologia que mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros -a Escala Brasil Transparente (EBT)-. A partir da EBT, a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação. Todavia, não propôs ainda quaisquer ações que pudessem estimular a melhoria das informações.

Ainda assim, uma evolução foi observada em Minas Gerais, que é o Estado do Brasil com o maior número de municípios, somando 853. A primeira avaliação nos municípios mineiros ocorreu em 2015; a segunda, em 2016 e a terceira, em 2017, cuja melhoria se pôde verificar, pois anteriormente não se percebia neles qualquer representatividade e, agora, não estão zerados. Consta-se, no entanto, que ainda não ocorreram publicações após o exercício de 2017. O Estado de Minas Gerais, de 2015 a 2017, obteve as notas 7,36, 10,00 e 9,58, respectivamente.

A atuação dos órgãos de controle, instituídos pela Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88), é insuficiente para operar a consistência dos dados declarados ou apurados junto à máquina da Administração Pública, apesar da disponibilidade das ferramentas da tecnologia da informação utilizadas, haja vista a quantidade de desvios, fraudes e corrupções veiculadas diariamente pelos meios de comunicação.

Nesse período, verificou-se uma dificuldade técnico-operacional e financeira dos municípios de pequeno e médio portes em cumprirem a determinação da LAI. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no exercício de suas atribuições fiscalizatórias, detectou a situação apresentada e disponibilizou, em seu Portal, na *Web*, por meio do ícone Fiscalizando com o TCE, os dados fiscais dos municípios mineiros, permitindo o livre acesso do cidadão a essas informações, oriundas da base de dados do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom).

No entanto, para o cidadão comum, que não tem o hábito de acessar a página do Tribunal, na *Web*, e que não possui formação acadêmica em Administração Pública, o acesso ao conhecimento ficou desconectado da sua realidade. A informação tornou-se elitizada, atendendo parcialmente à diretriz da transparência para o controle social. O regramento nacional criou várias ferramentas de interface entre o governo e o cidadão, como conselhos de acompanhamento nas áreas de saúde e educação, audiências públicas, ouvidorias, ação popular. Todavia, o cidadão comum não compreende o seu papel e não se utiliza desses meios, ficando, pois, à margem das decisões governamentais, sofrendo as consequências de sua abstenção. O exercício do controle social é diretamente proporcional ao acesso de dados e às informações geradas no âmbito público, em linguajar compreensível ao cidadão.

Diante dessa realidade, o Tribunal se propôs a criar o aplicativo denominado Lupa de Minas, para ser acessado em dispositivos móveis, em especial o celular, que possui um alto índice de acessibilidade no país, com o fim de estreitar relações com os 21.168.791 pares de olhos que poderão ser parceiros no acompanhamento da execução da gestão municipal em Minas Gerais.

2. Desenvolvimento

A proposta do Lupa de Minas orientou-se para traduzir a informação em um linguajar de fácil entendimento e de forma lúdica a todas as classes sociais, como determina a LAI. Os dados apresentados, por triênio, são declarados pelos municípios na plataforma do Sicom, do Tribunal. Portanto, quaisquer discrepâncias ou incorreções acerca das informações são de inteira responsabilidade dos declarantes. Para o desenvolvimento do projeto, o Tribunal mineiro empenhou recursos para a aquisição de equipamentos de segurança da informação, o aumento da velocidade dos *links* de internet e a prestação de serviços de divulgação do aplicativo.

A Diretoria de Tecnologia da Informação do Tribunal (DTI) foi a responsável pelo desenvolvimento do aplicativo. Os acessos ao aplicativo, com buscas constantes ao sistema, decodificariam as informações solicitadas, trabalhando com dados que necessariamente deveriam ser resguardados do ataque de *hackers*. O projeto também necessitava de uma internet rápida para fazer a interface com os usuários, além de uma divulgação ampla nas mídias, especialmente as sociais e de radiodifusão, que atingem os locais mais recônditos do Estado de Minas Gerais. O sucesso de um aplicativo depende essencialmente de sua divulgação, até que ele se solidifique como uma ferramenta social, como é caso do *WhatsApp*.

Na definição de transparência, são identificadas características não somente em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, mas também ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ, 2009).

Nesse sentido, Ceneviva e Farah (2006) afirmam que os mecanismos de controle e fiscalização são condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos.

Por outro lado, de um controle social atuante são esperados melhores serviços prestados pelo setor público, a otimização de recursos que promova a cidadania e, conseqüentemente, uma melhor qualidade de vida para a população.

Segundo Slomski (2010), nesse modelo, a ênfase está no cidadão e nos resultados, exigindo-se do gestor público eficiência, transparência e, sobretudo, qualidade na prestação dos serviços públicos e no exercício das funções estatais.

A DTI, no desenvolvimento do aplicativo, buscou empregar técnicas de comunicação visual que possibilitassem uma leitura rápida da informação, por meio de símbolos usualmente empregados pelas mídias de propaganda, seja por vídeo ou fotografia, resignificando imagens que traduzissem a vivência do cidadão mediano na sociedade, encontradas na internet.

Sobre esse zelo no desenvolvimento do aplicativo, verifica-se em Nova (2003) uma melhor compreensão: As imagens não ficam presas ou associadas apenas aos livros didáticos, revistas, gibis (material físico). Elas estão muito presentes no ciberespaço e, com o avanço tecnológico, têm sido espalhadas pelo globo, chegando às telas de computadores, aparelhos celulares, *tablets*, televisores, entre outros aparelhos de mídia digital que compõem as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

Comungando de mesmo entendimento, ensina a professora de semiótica, [...] significa adquirir os conhecimentos correspondentes e desenvolver a sensibilidade necessária para saber como as imagens se apresentam, como indicam o que querem indicar, qual é o seu contexto de referência, como as imagens significam, como elas pensam, quais são os seus modos específicos de representar a realidade (SANTAELLA, 2012:13).

Sobre esse processo de interpretação que ocorre a partir a partir da imagem, Silva (2006) também contribui: [...] a leitura (interpretação) de imagens integra-se numa história que é maior do que nós, num processo do qual não somos a origem; uma imagem, ao ser lida, insere-se numa rede de imagens já vistas, já produzidas, que compõem a nossa cotidianidade, a nossa sensação de realidade diante do mundo. A leitura (interpretação) de imagens não depende apenas do contexto imediato da relação entre leitor e imagem: para lê-la o leitor se envolve num processo de leitura (interpretação) que já está iniciado. (SILVA, 2006: 77).

De acordo com Gemma Penn, a leitura de uma imagem traz consigo significância e constrói conhecimento: O ato de ler um texto ou uma imagem é, pois, um processo interpretativo. O sentido é gerado a partir da interação do leitor com o material. O sentido que o leitor vai dar irá variar de acordo com os conhecimentos a ele (a) acessíveis, através da experiência e da proeminência cultural. Algumas leituras podem ser bastante universais dentro de uma cultura; outras serão mais idiossincráticas. (PENN, 2011: 324).

Para Dondis (2007), os objetivos que motivaram a alfabetização visual são os mesmo da alfabetização escrita, ou seja, a imagem vem para construir um sistema básico para a aprendizagem, a identificação, a criação e a compreensão de mensagens visuais que sejam acessíveis a todas as pessoas, não apenas aquelas que foram especialmente treinadas [...], ou seja, não apenas as pessoas como *designers*, arquitetos, artistas plásticos terão o privilégio de ler imagens, pessoas no âmbito geral podem praticar a leitura de imagens e assim expandir a visão de mundo.

Ainda, segundo a autora (2007), expandir nossa capacidade de ver significa expandir nossa capacidade de entender uma mensagem visual, e, o que é ainda mais importante, de criar uma mensagem visual. Ainda sobre o mundo da imagem, tem-se a contribuição de Cristiane Nova: [...] defende-se que as imagens devam ser incorporadas [...] como simples instrumentos ilustrativos e/ou animadores de uma educação tradicional, mas como potenciais para uma nova educação, mais aberta, criativa e conectada à subjetividade humana e a sua pluralidade. (NOVA, 2003:192).

Para Dondis, as pinturas rupestres são registros de comunicação por imagem: A experiência visual humana é fundamental no aprendizado para que possamos compreender o meio ambiente e reagir a ele. A informação visual é o mais antigo registro da história humana. As pinturas das cavernas representam o relato mais antigo que se preservou sobre o mundo tal como ele podia ser visto há cerca de trinta mil anos. (DONDIS, 2007:7).

Os estudiosos explicam sobre a utilidade das imagens: O uso de ilustrações adequadas pode auxiliar na compreensão de textos e podem ser utilizadas como recurso de memória, assim facilitando a memorização, especialmente a de longo prazo, podendo servir também como motivadoras e organizadoras do conteúdo a ser trabalhado. (Piccinini, 2012; Gibin e Ferreira, 2013).

Segundo Nova, as imagens são veículo de comunicação e podem influenciar na educação: [...] a imagem passa a se constituir no paradigma mais significativo para o desenvolvimento do conhecimento nesse século, funcionando não apenas como instrumento para construção de novos conhecimentos, mas como elemento estruturante desse processo de criação de um novo logos, acelerado pela automação digital. (NOVA, 2003:190).

A mesma autora avalia a prática docente atual: Faz-se urgente o reconhecimento das imagens enquanto imagens estruturantes de um novo mundo. É necessário saber “ler” essas novas imagens, para que elas não nos apareçam enquanto Franksteins. Esse é um dos papéis da educação desse novo milênio. (NOVA, 2003:191). A educomunicação é uma área emergente em que dois campos distintos – educação e comunicação – interagem entre si, renovando, assim, as práticas educativas. (Soares, 2011).

Consoante essa mesma visão, Educomunicar é um processo dinâmico, e ainda em construção, que exige o uso adequado dos recursos da informação nas práticas educacionais. Nas ações educativas, tais recursos, principalmente os meios de comunicação de massa precisam, acima de tudo, favorecer o desenvolvimento do espírito crítico, necessário a um diálogo produtivo e politicamente emancipado, que permita ampliar a capacidade de expressão dos alunos. (CAMARGO, 2014:288).

No processo de criação do aplicativo Lupa de Minas, a DTI se valeu dos conceitos do *User Experience*, conhecido como *Ux design*, que alia as imagens do dia a dia do cidadão médio, revolvendo suas lembranças de infância e adolescência, seu lado pessoal, às estruturas do grupo escolar, dos postos de saúde, das gincanas, das parcerias nas construções de suas casas, das melhorias executadas na pavimentação de sua rua, entre outras tantas.

O Tribunal escolheu esse aplicativo, que se expressa por meio de dispositivos móveis, como a melhor forma de divulgação dos dados fiscais dos municípios para o cidadão médio, porque, atualmente, os dispositivos móveis são o instrumento de comunicação mais utilizado pela maioria da população, em especial, o celular, por ter o melhor custo benefício. A conexão móvel ou internet móvel entrou no mercado no ano 2000 e é definida como a tecnologia de comunicação sem fio (*wireless*) para acesso a informações e aplicações *Web* em qualquer lugar e momento, a partir de dispositivos móveis como celulares, *smartphones* e *tablets*.

De acordo com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o número de linhas móveis em operação no Brasil é de 226,3 milhões, sendo que, nos últimos doze meses, houve um aumento de 19,7 milhões de acessos com a tecnologia 4G (+14,3 %), enquanto linhas 2G e 3G registraram retração no período relativamente a 17,2 milhões (-30,3%) e 4,3 milhões (-12,9%), respectivamente. A Anatel disponibilizou, também, que o número de acessos da telefonia móvel em junho de 2020 foi de 225,1 milhões, sendo 197,0 milhões em banda larga, em uma densidade de 95,7 (acesso/100 habitantes). No Estado de Minas Gerais, a densidade foi de 98,23 (acesso/100 habitantes).

Os estados que apresentaram maior crescimento percentual no número de linhas móveis nos últimos 12 meses foram: São Paulo - mais 4,9 milhões de linhas em operação (+7,8%); Espírito Santo - mais 74,6 mil (+1,9%) e Roraima - mais 6,8 mil (+1,3%). As maiores participações de mercado no Brasil ocorrem nos estados de São Paulo, com 67,6 milhões de linhas móveis em operação (29,9% do mercado); de Minas Gerais, com 21,7 milhões (9,6%), e do Rio de Janeiro, com 18,7 milhões (8,3%).

A Anatel ressaltou, no entanto, que os dados disponibilizados são de inteira responsabilidade das operadoras de telefonia móvel do país e que assegura apenas a consolidação e a disponibilização dos mesmos.

2020: era da tecnologia e da mobilidade. A conexão total com a internet, de qualquer lugar e a qualquer hora, tornou-se necessidade para todas as pessoas. Os celulares converter-se-ão no principal canal de acesso à internet nos próximos anos e, provavelmente, os *desktops* tornar-se-ão obsoletos em relação aos *smartphones*, especialmente no volume de vendas.

A possibilidade de fazer o que se quer, em qualquer lugar e a qualquer momento, traz facilidades e eficiência à vida das pessoas. Esses dispositivos despontaram com o propósito de agregar facilidades ao nosso cotidiano. Os aplicativos são pequenos *softwares* instalados em sistemas operacionais de *smartphones* e *tablets*, possibilitando acesso imediato a conteúdos *on-line* e *off-line*. Os aplicativos podem ser baixados diretamente das operadoras de telefonia, via rede celular, de bases *bluetooth* ou nas lojas de aplicativos.

Em outras palavras, as plataformas móveis servem para a criação de aplicativos, que serão utilizados em dispositivos, cuja linguagem de programação utilizada deverá ser compatível com aquelas. Ressalta-se, no entanto, que as plataformas móveis não estão necessariamente presas a um único sistema operacional. Sobre o exposto, Parasuraman e Colby (2002) elucidam a satisfação para um consumidor de tecnologia pode variar conforme suas características pessoais em relação à facilidade que possuem em adotar uma nova tecnologia. Analogamente, Solomon (2002) aponta que analisar o comportamento do consumidor é estudar os processos envolvidos quando indivíduos ou grupos selecionam, compram, usam ou descartam produtos, serviços, ideias ou experiências para satisfazer necessidades e desejos.

3. Metodologia

O aplicativo é bastante interativo e, em sua abertura, apresenta os significados dos ícones utilizados, facilitando o entendimento do usuário. Porém, essa apresentação é específica do primeiro acesso. Logo após, dentre os 853 municípios do Estado, oportuniza a escolha do município e o ano.

No *menu*, o usuário pode escolher o assunto, optando pelas informações gerais do município selecionado, ou pela aplicação de recursos na educação, saúde, obras, receitas e despesas, licitações ou aquisições, processos que tramitam dentro do TCEMG, convênios firmados ou, ainda, optar por falar com o TCE. A critério, poderá trocar de município.

Na tela em que estão organizadas as informações dos municípios, estão dispostos: o nome do prefeito; a nota da avaliação de sua gestão, segundo os critérios estabelecidos pelo Instituto Rui Barbosa (IRB); o fato gerador do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM); o número de eleitores, a qualidade de vida (i), medida pelo IDH; a população; a extensão territorial; os outros órgãos que compõem a Administração Pública (+); a riqueza (ii), representada pelo Produto Interno Bruto (PIB); a riqueza por habitante (iii), que é a renda *per capita*.

Muitas vezes, o munícipe desconhece informações básicas da sua cidade, como: o nome do prefeito, de que forma o Tribunal de Contas avaliou a gestão, a qualidade de vida dos habitantes, ou mesmo o número de eleitores do município.

Caso opte pela educação, estarão disponíveis: o índice mínimo de aplicação estabelecido pela CR/88; o valor aplicado na gestão selecionada; os gastos com a educação, o transporte escolar, os ensinos infantil e fundamental, a educação de jovens e adultos, a educação especial, o magistério da educação infantil e do ensino fundamental, a frota de veículos da educação; outras informações consideradas relevantes para a população local, como o número de alunos matriculados, a relação e localização das escolas.

Se eleger saúde, estarão disponíveis as seguintes informações: o índice mínimo de aplicação estabelecido pela CR/88; o valor aplicado; os gastos com a administração da saúde, os serviços de saúde (atenção básica), a assistência hospitalar e ambulatorial, a alimentação e nutrição, a prevenção e controle de doenças (vigilância sanitária), a prevenção de risco à saúde (vigilância epidemiológica). Atente-se que a troca da nomenclatura para as ações de saúde, que estão entre parênteses, são propositais, tornando-as de fácil entendimento ao cidadão comum.

Assim, uma vez que o usuário decidir por obras, poderá cientificar-se das obras que foram concluídas; em andamento; as que estão sem movimentação financeira por um período igual ou superior a seis meses, acompanhadas de seu objeto e valor.

Por sua vez, a opção receitas/despesas apresenta: todas as receitas e despesas de forma geral e por órgão da Administração Pública; os dados pertinentes aos processos de licitação, de dispensa e de inexigibilidade, acompanhadas de seu objeto e valor.

No que diz respeito a processos em tramitação no Tribunal, são elencados, a critério: os processos em tramitação; os conclusos; a natureza deles. Mais especificamente, em processos, o usuário também terá acesso ao relatório do controle interno municipal inserido na prestação de contas anual.

Além disso, a opção convênios cede ao usuário as informações sobre convênios em execução, o objeto e os valores vinculados, bem como convênios já conclusos.

Todas essas possibilidades do aplicativo remetem ao que Lopes (2016) esclarece: o controle social é a participação do cidadão na gestão pública, aproximando a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública, primada pela eficiência, um dos princípios que regem a Administração Pública, além dessa vigilância prevenir a corrupção, complementando o controle institucional do Estado. É o cidadão passando de mero espectador a ator social!

4. Conclusão

O aplicativo Lupa de Minas foi lançado em 16/12/2019, na sede do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com a presença de órgãos de controle do âmbito estadual e, desde 1º/12/2019, já estava disponível nas lojas virtuais, *Google Store* e *Apple Store*.

O lançamento teve a cobertura das mídias televisiva, jornalística e de radiodifusão, entre elas as rádios Inconfidência, Itatiaia, Record e CBN; por vídeo, no Terminal Rodoviário Governador Israel Pinheiro (TERGIP), de Belo Horizonte; no Portal do TCEMG e nos portais de instituições parceiras, além das mídias do Tribunal no *Youtube* e no *Twiteer*.

Progressivamente, para consolidar a divulgação, foram realizadas inserções de radiodifusão em todo território mineiro, três vezes ao dia, durante 22 dias, indispensáveis à adesão e ao conhecimento do aplicativo pela população. A iniciativa consubstanciou em 5.411 *downloads*, até o dia 9 de julho de 2020. Ressalta-se que o aplicativo foi apresentado aos participantes da X Conferência Ibero-Americana de Complexidade, Ciência da Computação e Cibernética (CICIC 2020), entre os dias 10 e 13/3/2020, em Orlando, na Flórida (EUA), onde foi proferida palestra sobre o tema: O controle social e a experiência do TCEMG - Lupa de Minas.

Adverte-se que o aplicativo não é estático ou acabado, pois novas versões se sucederão onde serão inseridas as informações consideradas relevantes à população e que já estejam disponibilizadas no Portal do Tribunal. Para ajudar no enfrentamento da pandemia do Covid-19, o Tribunal acrescentou as informações sobre a manifestação da doença nas 853 unidades municipais, no próprio portal e no Lupa de Minas. Para tanto, criou mais uma opção dentro do aplicativo, denominada coronavírus, onde são apresentadas as informações quanto aos números de casos confirmados, em tratamento, recuperados e óbitos no âmbito do Estado e do município escolhido. Informa, também, nessa mesma aba, os gastos realizados para o enfrentamento da pandemia e o *ranking* do município dentro do Estado.

A segunda versão do aplicativo está sendo desenvolvida, visando apresentar informações sobre a área de pessoal, tais como últimos concursos, se concluídos ou se em vigência; informações sobre servidores, destacando o seu vínculo, se contratados ou concursados; se reformados ou se pensionistas, entre outros. A qualquer momento, é possível fazer a escolha do(s) município(s), tecer comparações entre os entes selecionados ou, ainda, verificar a performance em exercícios distintos.

Para falar com o TCE, o usuário deve selecionar a opção fale conosco, que disponibiliza acesso a duas outras possibilidades: (i) solicitar esclarecimentos ou fazer críticas ao aplicativo, bem como (ii) fazer denúncias sobre quaisquer fatos que não correspondam às informações declaradas pelos municípios que, nesse caso, o usuário será encaminhado à página da Ouvidoria do Tribunal. Os munícipes podem exercer a cidadania participativa por meio do acesso à informação da gestão dos recursos e das políticas públicas, influenciando diretamente os seus resultados.

A interlocução do cidadão com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais otimiza as ações contra fraudes e crimes na Administração Pública, uma vez que se multiplicaram os olhos sobre a coisa pública, criando uma sensação de pertencimento ao processo de entrega das políticas públicas.

Tal comportamento reforça no munícipe a responsabilidade de fiscalizar a execução do orçamento público e, ainda, de participar das audiências públicas, que definem as ações de acordo com as necessidades do município. Ademais, desperta nele o espírito político. No debate com os agentes políticos, municiado das informações mais relevantes do seu município, poderá propor alterações ou requisitar respostas sobre a má utilização dos recursos públicos.

Para mais, o aplicativo é motivo de preocupação para os titulares de cargo de eletivos em ano de eleições para prefeitos municipais, pois os cidadãos e as associações comunitárias têm as informações disponibilizadas pelo programa. Desta forma, poderão indagá-los sobre preços e gastos públicos.

Destacam-se, ainda, as manifestações dos controladores internos municipais, que, junto ao Tribunal, têm buscado correções de dados pertinentes ao ente municipal, disponibilizados na plataforma do Sicom. Da mesma, os questionamentos enviados sobre dados disponibilizados no aplicativo e as solicitações de melhoria dos desenvolvedores. Para o Tribunal, são demonstrações patentes de envolvimento do controle interno municipal, que robustecem e impulsionam melhorias, quiçá solidificam a ferramenta para a sociedade.

Todo poder emana do povo, que é representado, em tese, pelo corpo legislativo e executivo. Nem sempre esse fundamento constitucional é respeitado. Por vezes, o representante eleito se afasta do outorgante do poder, valendo-se de interesse próprio, tornando, então, precípua a criação de mecanismos de transparência da atuação do representante para que, assim, o constituído seja obrigado a exercer a função de conduzir as políticas públicas na solução dos problemas sociais e incrementar o crescimento econômico. O aplicativo se encontra disponível para qualquer ente público de controle que queira adaptá-lo à realidade do órgão, em todo território brasileiro.

Somente o povo, no exercício pleno de seus direitos; de posse dos dados fiscais de seu município e consciente de suas responsabilidades, poderá alterar os caminhos infaustos da corrupção e da fraude, pois o que parece perfeito aos olhos dos órgãos de controle, desmistifica-se perante o olhar daquele que exerce a cidadania.

Bibliografia

- Aló, Claudia Cappelli; Leite, Julio Cesar Sampaio do Prado (2009), "Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos", 328f, Tese de doutorado em Ciências - Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Informática, Rio de Janeiro, <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>; <http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>, 25-08-2020.
- ANATEL (2019), Brasil registra 228,64 milhões de linhas móveis ativas em maio de 2019, www.anatel.gov.br, 25-08-2020, Agência Nacional de Telecomunicações.
- Brasil, Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm, 03-02-2020.
- Ceneviva, Ricardo; Farah, Marta Ferreira Santos (2006), "Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático", apresentado no Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad, São Paulo, EnAPG ANPAD, <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>, <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2428/142235.pdf?sequence=3&isAllowed=y>, 25-08-2020.
- CGU (2020), Panorama dos governos municipais, Escala Brasil Transparente - 3.ª avaliação, https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23, 07-02-2020, Controladoria-Geral da União.
- Dondis, Donis A. (2007), "Sintaxe da linguagem visual", 3. ed., São Paulo, Editora Martins Fontes, https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14161/1/2016_StefanneSouzaLaia_tcc.pdf, 25-08-2020.
- IBGE (2020), www.ibge.gov.br, 07-02-2020, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Índice de percepção da corrupção (IPC), <http://www.transparency.org>, 07-02-2020, Transparency International.

- Kotler, Philip (2005), "Administração de marketing", 10. ed. São Paulo, São Paulo, Pearson Prentice Hall, <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/78327/000891977.pdf>, 25-08-2020.
- Laia, Stefanne Souza (2016), O poder das imagens didáticas na construção do saber no ensino de ciências, Projeto de pesquisa, Universidade de Brasília, UnB, Planaltina, https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14161/1/2016_StefanneSouzaLaia_tcc.pdf, 25-08-2020.
- Lopes, André Luiz (2016), O controle social, <http://osbrasil.org.br/o-controle-social>, 07-02-2020.
- Martins, Isabel; Gouvea, Guaracira; Piccinini, Cláudia Lino (2005), "Aprendendo com imagens", *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 57, nº. 4, dezembro, http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252005000400021, 25-08-2020.
- Nonnenmacher, Renata Favretto (2012), Estudo do comportamento do consumidor de aplicativos móveis, Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), Departamento de Ciências Administrativas, <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/78327/000891977.pdf>, 25-08-2020.
- Nova, Cristiane, Imagem e educação: rastreando possibilidades em "Educação e tecnologia: trilhando caminhos", Alves, L. R. G; Nova, C. C., Salvador, Editora da Uneb, v.1, p. 263, 2003, https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14161/1/2016_StefanneSouzaLaia_tcc.pdf, 25-08-2020.
- Parasuraman, A.; Colby, Charles L. (2002), "Marketing para produtos inovadores: como e por que seus clientes adotam tecnologia", Porto Alegre, Bookman, 158 p., ISBN 8536300388, <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/78327/000891977.pdf>, 25-08-2020.
- Penn, Gemma, Análise semiótica de imagens paradas, em "Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático", Bauer, Martin W.; Gaskell, George, 9. ed., Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 2011, https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14161/1/2016_StefanneSouzaLaia_tcc.pdf, 25-08-2020.
- Piccinini, Cláudia Lino, Imagens no ensino de ciências: uma imagem vale mais do que mil palavras? em "O livro didático de ciências: contextos de exigência, critérios de seleção, práticas de leitura e uso em sala de aula", Martins, Isabel; Gouvêa, Guaracira; Vilanova, Rita, Rio de Janeiro, 2012, p. 202, https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14161/1/2016_StefanneSouzaLaia_tcc.pdf, 25-08-2020.
- Santaella, Lucia (2012), "Leitura de imagens", 1. ed., São Paulo, Melhoramentos, 184 p., Coleção Como eu ensino, https://bdm.unb.br/bitstream/10483/14161/1/2016_StefanneSouzaLaia_tcc.pdf, 25-08-2020.
- Santos, Waldir Jorge Ladeira dos; Figueiredo, Vanuza da Silva (2013) em "Transparência e Controle Social na Administração Pública", Revista de Contabilidade e Controladoria, <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/viewFile/32082/22668>; <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>, 25-08-2020.
- Slomski, Valmor et al. (2010), "A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo", Revista de Administração Pública [online], v. 44, nº. 4, pp. 933-937, ISSN 0034-7612, <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>, 25-08-2020.
- Soares, Ismar de Oliveira (2000), "Educomunicação: as perspectivas do reconhecimento de um novo campo de intervenção social, O caso dos Estados Unidos". EccoS Revista Científica, Uninove, São Paulo, v. 2, nº. 2, dezembro, pp. 61-80, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71520205>, 25-08-2020.
- Solomon, Michael R. (2002), "O comportamento do consumidor: comprando, possuindo e sendo", 5. ed., Porto Alegre, Bookman, <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/78327/000891977.pdf>, 25-8-2020.
- TCEMG (2019), Aplicativo Lupa de Minas do TCEMG será apresentado nos Estados Unidos, <https://intranet.tce.mg.gov.br/?p=164711>; <https://intranet.tce.mg.gov.br/?p=165207>, 25-08-2020.

TCEMG (2020), Sicom: fiscalizando com o TCE, <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>, 25-08-2020, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Tribunal de Contas do Estado lança aplicativo de fiscalização, Jornal O Tempo, www.otempo.com.br/politica/aparte/tribunal-de-contas-do-estado-lanca-aplicativo-de-fiscalizacao-1.2274546, 25-08-2020.

Tribunal de Contas lança aplicativo que dá acesso a dados fiscais de municípios de Minas Gerais, TV Globo, <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/12/16/tribunal-de-contas-lanca-app-que-da-acesso-adados-fiscais-de-municipios-de-mg.ghtml>, 25-08-2020.

Anexos

Tela 1



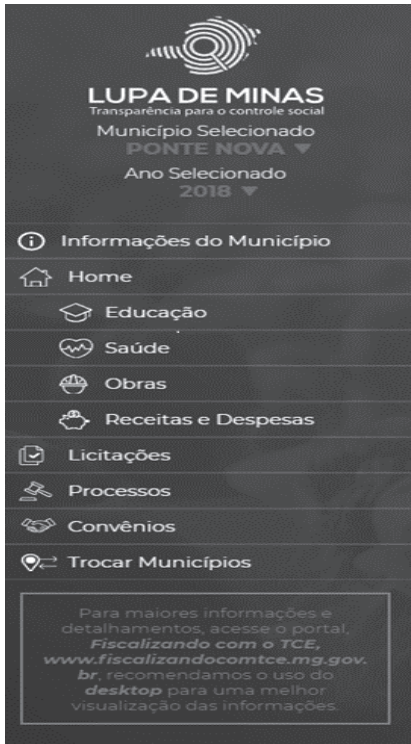
Fonte: Lupa de Minas

Tela 2



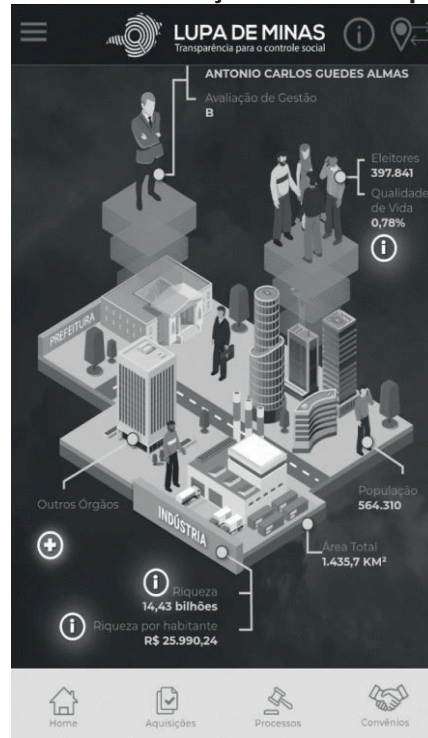
Fonte: Lupa de Minas

Tela 3: Menu



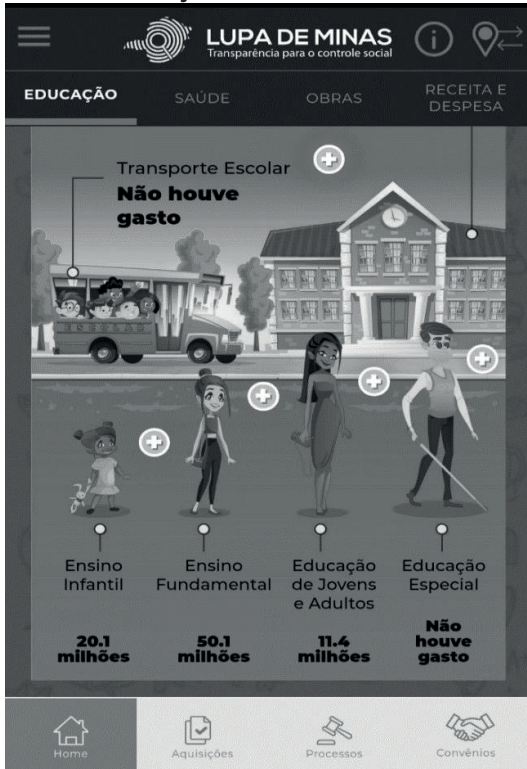
Fonte: Lupa de Minas

Tela 4: Informações do município



Fonte: Lupa de Minas

Tela 5: Educação



Fonte: Lupa de Minas

Tela 6: Saúde



Fonte: Lupa de Minas

Tela 7: Obras



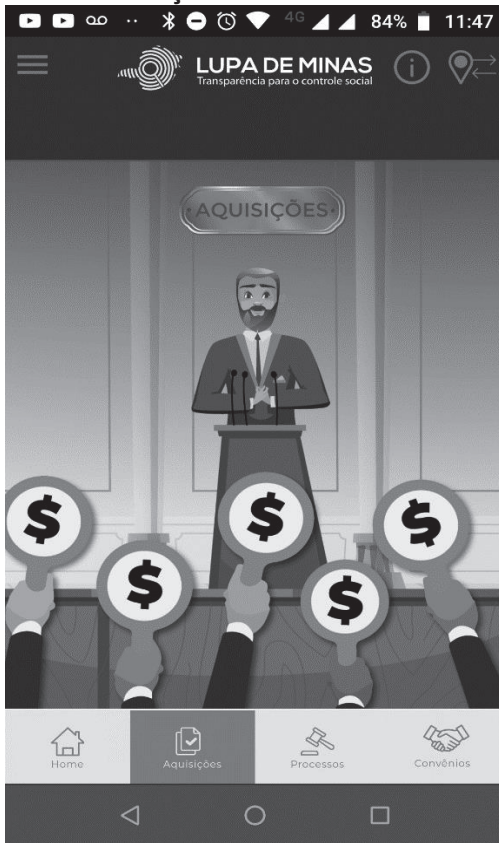
Fonte: Lupa de Minas

Tela 8: Receita e despesa



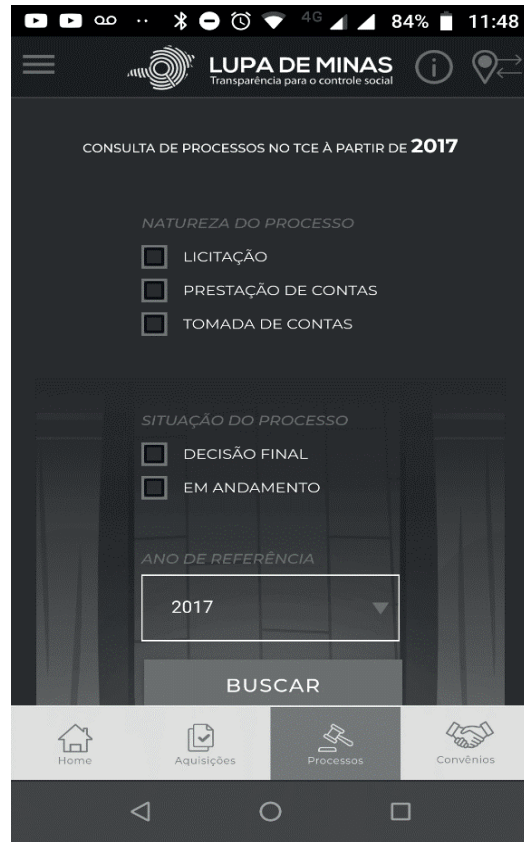
Fonte: Lupa de Minas

Tela 9: Licitações



Fonte: Lupa de Minas

Tela 10: Processos



Fonte: Lupa de Minas

Tela 11: Convênios



Fonte: Lupa de Minas

Na Ponta do Lápis: tecnologia a serviço da sociedade

Naila Garcia Mourthé
Fabricia de Oliveira Silva

Introdução

Fruto de uma história de profundas desigualdades, a educação no Brasil reflete, ao longo de sua história, um retrato da exclusão de determinados segmentos que compõem a sociedade brasileira.

Os mecanismos idealizados para o financiamento da educação pública e gratuita foram estabelecidos em função de movimentos diferentes setores sociais, que vêm, no curso do tempo, alcançando pequenos, mas significativos avanços, tais como, progressos consubstanciados na forma do estabelecimento de competências, direcionamento rumo à universalização do atendimento escolar e à busca de melhoria da qualidade educacional, oferecida a todos os brasileiros.

Nesse cenário, destaca-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), que expressa em seu texto o arcabouço legal apto a favorecer o desenvolvimento esperado. Como analisa o estudioso Cury (2008),

A Constituição de 1988 exhibe, na proclamação de direitos da cidadania, na assinalação de novas obrigações do Estado, a vontade de fazer, no país, no presente, um acerto de contas com a modernidade, expurgando do passado um enorme passivo com a justiça e com a democracia. Aí a educação torna-se o primeiro dos direitos sociais (art. 6º.), o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, ganha a condição de direito público subjetivo, os sistemas de ensino passam a coexistir em regime de colaboração recíproca, a gestão democrática torna-se princípio dos sistemas públicos de ensino e a gratuidade, em nível nacional e para todos os níveis e etapas da escolarização pública, se torna princípio de toda a educação nacional. O texto constitucional reconhece o direito à diferença de etnia, de idade, de sexo e situações peculiares de deficiência.

A Lei Maior determinou ainda, que fosse garantido um padrão mínimo de qualidade para a educação brasileira, apesar de não ter estipulado, com clareza, os parâmetros que definissem a referida qualidade. Embora objetivasse a equidade, o estabelecimento da legislação também não foi suficiente para concretizar, na prática, tal intento. No que tange ao financiamento da educação foram criados fundos de natureza contábil, em 1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e, em 2006, o denominado Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Ambos contribuíram para o aumento da oferta de vagas, para a garantia de recursos e, principalmente, para que, ainda que precariamente, tenham sido incrementadas a capacitação dos docentes e suas remunerações.

Nesse esteio, a descentralização da gestão político educacional foi o caminho encontrado pelo país para a distribuição de receitas entre os níveis da federação. Tais configurações trazidas pelo pacto federativo contribuem na consolidação do regime de colaboração. Cury (2006) aponta que o sucesso do pacto federativo é fator importante para o resultado das políticas educacionais, pois um sistema fiscal e financeiro, ao efetivar os grandes princípios e as normas gerais da educação, fortalece a colaboração entre os entes federados, o que implica na obtenção de bons resultados para a sociedade.

A gestão da educação pós-redemocratização do país tem, na divisão das esferas de atuação entre os entes da federação, considerável relevância.

A criação dos fundos contábeis, responsáveis pela compilação e redistribuição dos recursos, de acordo com as competências atribuídas a cada ente, proporcionou relevante absorção de um imenso contingente de estudantes, até então negligenciado. Foram instituídas a cada esfera de governo responsabilidades e prioridades. A lei determinou, prioritariamente, à União, aos estados e aos municípios a responsabilidade sobre o ensino superior, o ensino médio e o ensino fundamental, respectivamente.

Um marco no âmbito legislativo foi, em 1996, a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), com previsão expressa para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE). O primeiro PNE, promulgado em 2001, contou com embates teóricos e restrições orçamentárias para a sua implementação e, assim, alcançou poucos resultados. Em 2014, após o amadurecimento gerado pela experiência anterior e, contando com maior participação da sociedade, foi instituída a Lei nº 13.005, de 2014, que estabeleceu o segundo Plano Nacional de Educação (PNE/2014). Contendo 20 metas e 254 estratégias, a lei estabeleceu, dentre outras, as diretrizes para a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, a melhoria da qualidade da educação, a fixação de meta de aplicação de recursos públicos na educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e a valorização dos profissionais da educação. Determinou também que os estados, os municípios e o Distrito Federal deveriam elaborar planos em suas respectivas esferas de atuação, adequando-os, quando já aprovados, às determinações da norma vigente. Regulamentou que as metas estabelecidas nos planos locais não poderiam estipular percentuais inferiores ou prazos superiores aos definidos no PNE/2014. Assegurou, ainda, a possibilidade do estabelecimento de metas mais ousadas, adequação das questões específicas relacionadas ao contexto local e a viabilidade na determinação de prazos menores para o atingimento da meta.

Dessa forma, a complexidade da política de fundos, atrelada aos audaciosos objetivos do PNE, demandou o incremento das ações de fiscalização no uso dos recursos da educação, emergindo, assim, a necessidade de criação de novos mecanismos de controle por parte dos tribunais de contas, dos controles internos e do controle social. Para tanto, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), aprovou 19 diretrizes de controle externo para o acompanhamento dos recursos públicos destinados à educação, por meio da Resolução nº 3/2015. Tal iniciativa culminou, em março de 2016, com a assinatura de um termo de cooperação técnica entre a referida instituição, o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), para o estabelecimento de formas de cooperação da execução dos planos de educação, assim como para a utilização de instrumentos de monitoramento que concorressem para a transparência e a efetividade do controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação.

Esse contexto marca a idealização, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), do programa Na Ponta do Lápis, que reúne um conjunto de ações articuladas para o acompanhamento de gastos e resultados referentes às metas e às estratégias propostas pelos planos municipais e estadual de educação.

Almejando assumir um papel indutor de melhorias, através de uma atuação pedagógica, o programa se articula em três grandes vertentes.

A primeira vertente - formação - se efetiva por meio de encontros técnicos para a formação de jurisdicionados do Tribunal e de conselheiros de políticas públicas. Acontece, também, pela sensibilização de crianças e jovens, pela participação e criação de espaços privilegiados de debates com gestores da área e, ainda, por intermédio de encontros nacionais que visam à troca de experiências entre os órgãos de controle.

A segunda vertente - fiscalização - contemplou ações presenciais que atingiram mais de 60% dos municípios mineiros, dentre as quais se destacam: auditorias operacionais na educação infantil e no ensino fundamental em municípios com baixo índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB); auditorias de conformidade nas áreas de transporte, de merenda escolar e de aplicação dos recursos dirigidos às caixas escolares. Também nas sondagens acerca da infraestrutura educacional nas redes municipais e estadual de Minas Gerais.

A terceira vertente - gestão - vem se consolidando com a concepção do aplicativo Na Ponta do Lápis, potente ferramenta tecnológica de conexão entre gestores e a sociedade, que tem sido capaz de revelar a realidade da infraestrutura das escolas.

Redes de controle

A ação do controle é uma das principais estratégias para a eficiência da Administração Pública, uma vez que orienta e fiscaliza, sob os princípios da legalidade, a atividade dos agentes públicos no emprego dos recursos e da execução das políticas públicas. O controle é composto por uma tríade, cuja articulação é fundamental para o alcance de resultados no atendimento efetivo das demandas da população. São eles: o controle externo, que é designado ao Poder Legislativo, com a imprescindível contribuição dos tribunais de contas; o controle interno, realizado no interior das próprias instituições públicas; e o controle social, realizado pela sociedade e legitimado pelo Art. 74, § 2º da CR/88. A Carta Magna assevera também sobre a importância da articulação entre os controles para que a fiscalização seja eficaz e transparente na gestão pública. Como alerta CHIÓ (2012),

Ao situar junto aos controles interno e externo da Administração Pública ferramentas para ação do controle social, o novo arranjo institucional do SCAP instrumentaliza a formação de parceria entre a sociedade e a Administração, e a sociedade e o Estado, propiciando a participação popular na condução da conformação da ação pública, ao mesmo tempo que reforça os controles interno e externo, que passam a utilizar o controle social como ferramenta para o aprimoramento de suas atividades típicas. Ao menos em tese, é um sistema ganha-ganha, no qual todos lucram, desde que funcione, pois se trata de ferramenta, cujo resultado depende da forma como é utilizada.

Em geral, os controles interno e externo são exercidos por profissionais qualificados, detentores de conhecimentos jurídicos, contábeis e administrativos. Embora essa familiaridade com as matérias não garanta o cumprimento adequado de suas funções, é presumido que esses sujeitos possuam o embasamento necessário para fiscalizar a Administração Pública. Entretanto, o mesmo não acontece com o controle social, pois ainda há muito para ser feito para que esse controle se consolide, promova a inclusão da sociedade na construção das políticas públicas, principalmente, capacitação. Apesar da disponibilização de canais de interação com o cidadão por meio de ouvidorias, canais de denúncias e representações, o controle social, no Brasil, ainda está à margem do processo de construção, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas.

Controle social e a educação no Brasil

A tímida participação social tem sido um dos grandes obstáculos, tanto para a sinergia da tríade de controle, quanto para a efetivação da qualidade do serviço oferecido à população. Sem a participação social, de forma ampla, em todo o Estado, a Administração Pública não consegue atingir a plena eficiência. Em relação à política educacional no Brasil, é relevante pontuar que há um relativo grau de autonomia gerencial nas unidades escolares, que mobilizam e articulam as condições materiais e humanas para os processos educativos. Todavia, essa autonomia prevê não apenas o planejamento de suas ações de forma coletiva, mas também o exercício da transparência. Esse processo de articulação da escola com a comunidade ocorre, principalmente, por meio dos colegiados, fóruns e conselhos, instâncias de participação com abrangência local, municipal, estadual ou federal.

O Ministério da Educação (2013) preconiza que:

Para que esse processo seja consolidado, é fundamental que sejam criados mecanismos de participação tornando a gestão mais democrática, que as prioridades sejam estabelecidas pelo conjunto daqueles que participam direta e indiretamente da comunidade local e escolar e que as ações sejam planejadas coletivamente. Isso quer dizer que o coletivo da escola deve participar da definição das prioridades, dos objetivos e de como eles serão atingidos, quais os recursos disponíveis para se alcançar esses objetivos, como e onde as verbas recebidas pela escola serão aplicadas e o que pode ser feito para alocação de novas verbas.

A participação social no Brasil, entendida como o controle da sociedade exercida sobre as ações do Estado na gestão dos recursos e na execução de políticas públicas, adveio com a redemocratização do país, que partiu de um período de repressão para uma lógica de constitucionalização, sem que houvesse instrumentalização da coletividade para esse exercício. Dessa forma, a passividade da população em relação a sua responsabilidade política e como agente de fiscalização foi consolidada ao longo dos anos, e um dos fatores que agrava esta situação atualmente é a falta de fomento e capacitação para exercício da cidadania.

Para a especialista Giselle Silva Soares (2012),

A democracia na vida social brasileira se efetivou mais pela institucionalização do Estado democrático do que pela realização do processo de participação popular. Essa característica manteve o distanciamento da participação popular no acompanhamento e gerenciamento do Estado democrático, mesmo com o reconhecimento da responsabilidade da sociedade na afirmação e no aprofundamento dos princípios democráticos.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, norteado pelos preceitos modernos da gestão pública que valorizam a relação da tríade de controles, atentou-se para o estabelecimento de ações que estimulam e fortalecem a gestão democrática e o controle social para a área da educação. Definiu a infraestrutura das escolas públicas, devido a sua relevância, como mote indutor de maior participação da comunidade escolar; ainda, a mobilização de diferentes esferas da sociedade, principalmente os conselhos de educação. A atenção direcionada a esses importantes agentes busca atender ao estipulado pela meta 19 do Pano Nacional de Educação (2014), na qual faz referência direta a esse segmento:

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

Além disso, na perspectiva de fomento ao atendimento da meta 20, o Tribunal realizou uma pesquisa diagnóstica sobre a situação dos conselhos municipais de educação no Estado de Minas Gerais. O trabalho revelou a alarmante condição enfrentada pelos conselheiros no exercício de suas funções. Além da pouca ou quase nula infraestrutura para suas reuniões, praticamente não há investimento na capacitação, na transparência e no contato com a comunidade.

Dessa apuração, revelou-se que 95% dos municípios não dispõem de orçamento para capacitação de seus membros. Mais de 90% dos respondentes informaram que não disponibilizam para a população as prestações de contas, a legislação utilizada ou mesmo o telefone e o endereço de sua sede; outros 69% relataram que não realizam consultas públicas à comunidade. Esses dados expõem as muitas limitações impeditivas da correta e eficiente atividade de monitoramento da política de educação por parte dos conselheiros.

Na busca por contribuir na mitigação dessa lacuna, o Tribunal realiza anualmente, em sua vertente formação do Programa Na Ponta do Lápis, o Encontro Mineiro de Conselheiros de Educação, que tem como principal objetivo contribuir para a formação de membros dos conselhos de educação, fortalecendo-os na perspectiva de consolidar a gestão democrática da educação. São eventos que reúnem especialistas da área da educação, visando debater com os membros dos conselhos os temas do financiamento, a prestação de contas, o monitoramento das metas, o controle social, entre outros.

Outra vertente importante de capacitação são os encontros técnicos realizados pelo TCEMG junto aos municípios mineiros. São sete edições a cada ano, realizadas em cidades sede de micro ou macrorregião, abordando temáticas de suporte com os envolvidos na gestão pública em geral. Em tais eventos, há grande participação dos conselheiros de educação e controladores internos. Desde 2017, a Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo leva, nessa ação itinerante, módulos da área da educação para discussão junto aos participantes, com ênfase no controle social.

A infraestrutura em perspectiva

Apesar dos avanços expressivos na ampliação do acesso à escola pública, o Brasil tem pouco a comemorar quando se analisa a qualidade da educação, uma vez que um grande contingente de alunos não alcança o nível de aprendizado esperado e muitos outros abandonam a escola precocemente. Vários fatores contribuem para que essa situação se agrave no país, dentre eles a situação socioeconômica dos alunos e de seus familiares; a falta de capacitação dos professores; uma gestão escolar deficitária e, ainda, a insuficiência de financiamento. A esse caótico cenário, soma-se a escassa infraestrutura em grande parte das escolas públicas do país que, por vezes, não possuem nem os instrumentos básicos - quadro, giz e carteiras - em condições de uso. Esse panorama tem efeito direto na qualidade da educação, uma vez que as condições físicas as quais os estudantes estão expostos interferem no volume do aprendizado e no quanto permanecem na escola. Segundo o estudo *Infraestrutura Escolar e Aprendizagem da Educação Básica Latino-Americana*, divulgado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (2011),

Al estudiar las relaciones entre infraestructura escolar y resultados académicos en las pruebas de SERCE se observa que los factores que están más alta y significativamente asociados con los aprendizajes son la presencia de espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas, laboratorios de ciencias y salas de computo), la conexión a servicios públicos de electricidad y telefonía y la existencia de agua potable, desagüe y baños en número adecuado. En las escuelas urbanas, además de los anteriores, la presencia de áreas de uso múltiple (gimnasio y/o auditorio) y de espacios para enfermería o servicios psicopedagógicos están asociados con mejores aprendizajes de los estudiantes.

Da mesma forma, o PNE (2014), em sua meta 07 e estratégia 21, assevera:

A União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.

Assim, os resultados desse estudo, acrescidos das determinações do aludido plano reforçam a importância de se direcionar recursos para a melhoria física das escolas, bem como de se conhecer profundamente a situação da rede escolar brasileira, nesse aspecto. Com relação à infraestrutura e a situação das escolas brasileiras, os dados mais completos advêm do censo escolar, um levantamento nacional realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que colhe informações sobre o número de alunos matriculados por turma, sexo, idade, nível de ensino, funções docentes por grau de formação e a caracterização física das escolas. Essas informações, coletadas por meio de formulário aplicado aos diretores escolares, descrevem uma realidade e alertam para a necessidade de se avançar.

O aumento de recursos para a educação e exíguos esforços para superar a dissonância verificada em um país continental, com marcas da desigualdade tão evidentes, tem contribuído para avanços na qualidade da infraestrutura das escolas. Entretanto, o retrato da desproporcionalidade é apontado por Alves e Xavier (2018) no estudo realizado sobre a infraestrutura em diversas escolas brasileiras, que foram organizadas em grupos para análise:

O primeiro grupo, com 58,4% das unidades, era constituído por escolas mal equipadas, tipicamente, de ensino fundamental, de pequeno porte, localizadas em área rural, nas regiões Norte e Nordeste. O segundo, formado por 24,7% das escolas, caracterizadas por serem de médio/grande porte, tinham equipamentos e instalações básicas, mas não eram informatizadas. O terceiro, com 14,7%, era composto por escolas bem equipadas, informatizadas e com boas instalações, em geral, urbanas, localizadas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Além desses grupos, foi identificado um pequeno número de escolas com perfil híbrido.

Apesar dos benefícios diretos para a qualidade da educação, a tríade de controles muitas vezes negligencia a importância da infraestrutura e, em decorrência disso, o monitoramento e a fiscalização são insuficientes em âmbito nacional.

Com objetivo de fornecer um diagnóstico acerca da infraestrutura das escolas públicas, em 2017, o TCEMG realizou um levantamento sobre a rede física de escolas municipais e estaduais de ensino fundamental no Estado de Minas Gerais, ação que compôs a vertente fiscalização, do Programa Na Ponta do Lápis.

Sob a orientação da metodologia denominada Uma Escala para Medir a Infraestrutura Escolar, foram visitados 159 municípios, abrangendo 565 escolas, selecionadas a partir de informações do Censo Escolar 2016. Tal disciplinamento é de autoria de Joaquim José Soares Neto, professor da Universidade de Brasília e ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. A amostra foi determinada pela triagem das escolas que apresentaram a pior nota, em escala de infraestrutura e por região.

No tocante ao acesso a serviços básicos e à disponibilidade de instalações físicas, equipamentos e mobiliário, enormes deficiências foram encontradas. Quanto ao abastecimento de água tratada, detectou-se que apenas 53% das escolas visitadas eram atendidas por rede pública, sendo as demais abastecidas por poços artesianos, cacimbas, cisternas, rios, córregos, lagos e água de chuva coletada.

Quanto à área verde interna e aos muros das escolas, cerca de 13% dos estabelecimentos visitados apresentavam mato ou vegetação; 12%, lixo ou entulho em área inadequada, culminando, assim, para a proliferação de diversas doenças. Cerca de 63% delas não ofereciam espaço adequado para a prática de esportes, e quando possuíam o local apropriado, 75% das quadras eram inadequadas para a prática de atividades esportivas em dias chuvosos ou de grande calor, devido à existência de precárias coberturas, cercas e grosseiros alambrados, em estado ruim ou até inexistentes. Com relação aos laboratórios de informática, a situação se agravava, pois cerca de 55% das instituições visitadas não possuíam o espaço; as que dispunham do ambiente próprio, quase 20% não tinham acesso à internet, com ocorrência de infiltração e fios expostos.

Observou-se também que 45% das unidades escolares verificadas não possuíam biblioteca; do montante que desfrutavam do espaço, 26% apresentaram algum tipo de restrição, verificando-se bibliotecas destinadas a depósito de objetos, sem organização didática e em ambientes inapropriados à consulta e à leitura. Em média, 22% dos locais visitados não apresentavam ambiente próprio para alimentação escolar; 45% das escolas com refeitórios, o descabido persistia: ora não comportavam a quantidade de alunos; ora funcionavam em local impróprio como corredores, pátios de recreação e salas de aula; ora alunos comiam em pé.

Além disso, relativamente à estrutura das salas de aula, verificou-se que 20% de lâmpadas, portas ou janelas apresentavam algum tipo de defeito; 19% aparentaram sinais de infiltrações; 24% revelaram problemas relacionados a instalações elétricas, com fios expostos e tomadas gastas, oferecendo riscos à comunidade escolar.

A acessibilidade apresentou-se a mais deficitária. Das escolas visitadas, 60% não possuíam uma entrada acessível ou uma alternativa; 73% não adequaram um itinerário interno para os alunos com mobilidade reduzida e 68% não tinham sanitários adaptados.

Com relação às cozinhas e aos depósitos, foram detectadas situações graves que colocam a saúde dos usuários em risco: (i) volumes em contato direto com o chão, (ii) materiais de limpeza e objetos de uso pessoal guardados juntamente com alimentos e (iii) ausência de tela ou outro utensílio de proteção aos alimentos contra os insetos.

Por fim, os achados para o item segurança são preocupantes: dos locais visitados, apenas 3% possuíam equipamentos de prevenção e combate a incêndio, dispendo do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB); 75% não possuíam nenhum tipo de equipamento de prevenção e combate a incêndio e, apenas 23% possuíam um extintor de incêndio; 82% delas instalaram o botijão de gás dentro da cozinha, que revela um quadro de gravidade quanto à prevenção e combate a incêndio nos estabelecimentos escolares.

A realidade apresentada reforça a premissa destacada pelo BID (2011) na qual se afirma que:

Mejores instalaciones y servicios básicos en las escuelas podrían crear ambientes de enseñanza mucho más propicios para lograr mejores aprendizajes. Estos resultados son importantes porque indican que las inversiones en infraestructura escolar y condiciones físicas básicas no son un lujo sino una necesidad.

Aplicativo Na Ponta do Lápis: tecnologia para participação

As ações de controle que constituíram o Programa Na Ponta do Lápis foram sustentadas em três eixos de trabalho, com o objetivo de abarcar os desafios impostos pela complexidade da gestão da política de educação. Seus três pilares (formação, fiscalização e gestão) estão sinergicamente ligados pelas ações integradas de controle, de cooperação com os gestores públicos e de fomento ao controle social. Na perspectiva da fiscalização, os resultados do levantamento acerca da infraestrutura, supracitados, sinalizaram a baixa atenção dos gestores da área em relação a esse elemento fundamental na oferta de uma educação de qualidade. Seja por ignorância, seja pelas inúmeras e adversas situações enfrentadas pelos dirigentes das escolas públicas brasileiras, fato é que tanto o impacto das condições mínimas indispensáveis para ocorrência do aprendizado quanto a perene permanência do aluno na escola estão sendo negligenciados.

Sob esse viés, para o Tribunal de Contas mineiro tornou-se importante (i) instrumentalizar o gestor da educação por meio de um mecanismo de monitoramento da qualidade da infraestrutura e, ao mesmo tempo, (ii) estimular a participação social dentro desse processo, ambas por meio do uso da tecnologia. Assim, na vertente gestão do programa, nasceu tanto o aplicativo de celular, denominado Na Ponta do Lápis, quanto o portal *web* de consolidação e de transparência, percebidos como potentes instrumentos de controle social, controle externo e para a Administração Pública.

O aplicativo (imagem 1), que está disponível para *Android* e *IOS*, foi construído, visando captar os múltiplos olhares da população em relação aos principais itens da infraestrutura dentro de uma escola, estabelecendo-se, assim, um canal de diálogo entre a comunidade e os gestores da educação.

Além de objetivar um impacto direto na melhoria do espaço físico das escolas, o aplicativo pretende fomentar um círculo virtuoso de participação cidadã, capaz de garantir um fluxo constante de informações com vistas à otimização permanente da qualidade da infraestrutura. Dessa forma, ao se cadastrar na ferramenta, qualquer cidadão, seja professor, pai de aluno, estudante, funcionário de escola ou outro membro da sociedade (imagem 2), pode selecionar qualquer unidade educacional da rede pública, municipal ou estadual, e avaliá-la por intermédio de um questionário de satisfação (imagem 3). Nele, estão relacionados nove itens de avaliação como: banheiro, biblioteca, laboratório, material didático, quadra de esportes, refeitório, sala de informática, sala de aula e segurança.

Outro importante espaço de manifestação dentro do aplicativo se dá por meio da opção de enviar relatos sobre: situações problemáticas detectadas nas instalações do prédio da escola, merenda, material didático ou até mesmo evasão de aluno (imagem 4). Ao selecionar o ambiente sobre o qual se deseja manifestar, são elencadas categorias e subcategorias, previamente formuladas, que possibilitarão uma síntese pormenorizada de informações sobre a infraestrutura da unidade escolar, no município escolhido ou no Estado. Nessa funcionalidade, o usuário poderá inclusive anexar e enviar a imagem fotografada (imagem 5).

Mais que uma faculdade de denunciar a situação alarmante na qual as escolas públicas mineiras se encontram, o aplicativo permite ao cidadão ser parte ativa do processo de monitoramento dos gastos aplicados na educação e cobrar, do Poder Público, soluções mais rápidas acerca das demandas apresentadas. O aplicativo tem uma interface amigável, bastante intuitiva e convida o usuário a contribuir para a construção de uma escola pública melhor, fortalecendo, assim, o vínculo com a comunidade e o exercício da cidadania.

Além de funcionar como porta-voz das demandas da comunidade, o programa permite que os dados coletados sejam consolidados. O gerenciamento das informações fundamentais é proporcionado pelo portal que hospeda todos os relatos e questionários respondidos por meio do aplicativo. Por meio dele, o gestor também poderá acompanhar o nível de satisfação da comunidade com relação às categorias e subcategorias dispostas no aplicativo, conhecer as queixas mais recorrentes e urgentes dos usuários dessa política pública. Tudo isso impacta diretamente na tomada de decisão dos gestores da educação, em todos os níveis de Poder, permitindo a aplicação de soluções possíveis e pertinentes.

Entre as informações sistematizadas pelo portal *web*, destaca-se o gráfico que converte em dados percentuais as avaliações de satisfação preenchidas pelos usuários do aplicativo. Em outras palavras, exibe um gráfico de barras cujo eixo horizontal apresenta os temas do questionário e o eixo vertical indica a porcentagem de satisfação, que varia de 0% a 100%. Dessa forma, o gestor consegue visualizar, de forma imediata e consolidada, os resultados a partir das respostas enviadas pelos cidadãos.

Ao fazer *login* na página, o gestor visualiza o gráfico de satisfação (imagem 6) e pode, também, por intermédio de filtros, verificar se recebeu relatos do município e da escola. Uma vez encontrado relato de unidades escolares sob sua responsabilidade, o gestor tem a oportunidade de analisar se as considerações realizadas pelos cidadãos são legítimas e, se pertinentes e reais, validará o relato, informando à comunidade o prazo na solução da demanda em destaque (imagem 7). Caso o problema em evidência já tenha sido solucionado, poderá finalizar o relato, expondo as providências adotadas. A resposta fica armazenada no sistema e poderá ser consultada pelo cidadão demandante e por toda a comunidade. Essa é mais uma das funcionalidades do portal *web*: disponibilizar para toda sociedade amplo acesso às informações coletadas, por meio de filtros; autorizar buscas de dados relativos à determinada escola, município, mesorregião ou estado. Oportuniza, ainda, configurar filtros sobre a situação das redes, por esfera de atuação, municipais e estadual.

Destaca-se que toda interação entre os usuários (gestores e cidadãos) é acompanhada pelo TCEMG, garantindo anonimato aos participantes e todas as informações que possibilitam a identificação do usuário permanecem em sigilo. Essa peculiaridade concede a segurança necessária para que o participante se expresse livremente e com responsabilidade acerca da realidade da escola, objeto da observação, sem o receio de constrangimento e represálias. Destaca-se que a atuação do TCEMG não diz respeito a validar ou responder a relatos. Apenas os gestores da educação, cadastrados no sistema de gestão de identidade do Tribunal, poderão fazê-lo. Apesar de ter acesso às informações enviadas e manipuladas dentro do aplicativo e do portal, o Tribunal não utiliza tais dados para adoção de medidas punitivas ao jurisdicionado, uma vez que esse instrumento foi desenvolvido para fortalecer a relação entre os entes envolvidos.

Principais resultados e desafios

Passados três anos desde o início da disponibilização do aplicativo, resultados positivos já puderam ser aferidos. Nesse ínterim, ressalta-se o interesse de outras instituições, principalmente, de outros tribunais de contas do país, em adotar o instrumento, cuja tecnologia é cedida gratuitamente pelo TCEMG. Atualmente, o aplicativo já foi incorporado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia e pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Outros seis tribunais de contas e, ainda, uma controladoria geral de estado também já assinaram termos de cooperação com esta Corte para cessão da tecnologia. Isso demonstra a potência do aplicativo para o controle externo, o controle social e os gestores públicos, uma vez que ele aproxima os agentes apartados geograficamente e leva ao conhecimento de todos, ainda que remotamente localizados, a situação da escola pública e os esforços de seus gestores para a melhoria da infraestrutura das escolas e, conseqüentemente, da educação.

Ainda, sobre os avanços, destacam-se as mais de 1.400 escolas que já receberam relatos e avaliações dentro do aplicativo. Mesmo distante do número absoluto de unidades escolares existentes no Estado de Minas Gerais, o aplicativo já foi utilizado em mais da metade dos municípios, numa ordem aproximada de 400 cidades, tendo recebido mais de 12.000 respostas a questionários e 5.000 relatos. Esses resultados são, certamente, fruto do empenho realizado pelo Tribunal em levar o aplicativo às localidades mais remotas do Estado. São realizadas, rotineiramente, ações de divulgação junto à população, visando o uso do aplicativo, principalmente em escolas públicas.

Outra frente na qual têm sido empreendidos amplos esforços é o estreitamento do contato com os conselheiros municipais e estaduais de educação, potentes aliados no uso e na disseminação do aplicativo Na Ponta do Lápis e nas ações de controle do recurso público investido na educação.

Por sua vez, uma das dificuldades encontradas para a disseminação e incorporação dessas ações, no âmbito da própria sociedade, diz respeito à desconstrução de um alijamento secular social, político e de cidadania. Essa não é tarefa fácil, como reforça a estudiosa Luciana Bandeira (2014):

Pôr em prática esses princípios implica ultrapassar essa cultura política autoritária, que historicamente marcou as relações de poder no Brasil, além de enfrentar desigualdades de classe, gênero, raça, educação que constituíram a sociedade brasileira, e que resultam em desigualdade no acesso à informação/ formação e aos espaços de tomada de decisão — condições mínimas para o exercício da cidadania.

Além disso, também hercúlea é a tarefa de alcançar todos os municípios no universo tão vasto de 853 municípios que compõem Minas Gerais. O Estado mineiro possui uma extensão territorial correspondente a 586.522 Km² e concentra mais de 16.000 escolas públicas, atendendo a mais de quatro milhões de alunos. Outra dificuldade relevante, de ordem operacional, é a falta de recursos financeiros e humanos para conseguir ofertar as capacitações a um número cada vez maior de pessoas.

Nesse cenário, para garantir não apenas a continuidade, mas também a ampliação das ações nas três vertentes de atuação do programa Na Ponta do Lápis, o TCEMG tem trabalhado junto a parceiros fundamentais como a Associação Mineira de Municípios (AMM), a União Estadual dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), os conselhos municipais e estadual de educação, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), entre outros. Destarte, apesar de limitações, o projeto permanece contribuindo para o crescimento das redes de controle e para a transparência das ações e decisões do setor público em relação à política de educação, objetivando a efetivação da necessária *accountability* democrática.

Bibliografia

- Alves, Maria Teresa Gonzaga; Xavier, Flavia Pereira (2018), "Indicadores multidimensionais para avaliação da infraestrutura escolar: o ensino fundamental", *Cadernos de Pesquisa*, v. 48, n. 169.
- Atricon; IRB (2016), Metas do Plano Nacional de Educação (PNE), Proposta de relatório final grupo de trabalho Atricon-IRB, Cuiabá, <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Relat%C3%B3rio-doGT-Atricon-IRB.pdf>, 25-08-2020, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, Instituto Rui Barbosa.
- Atricon (2015), Resolução nº. 03/2015, aprova as diretrizes de controle externo relacionadas à temática controle externo nas despesas com educação, <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>, 24-08-2020, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.
- Barcelos, Luciana Bandeira (2014). "O que é qualidade na educação de jovens e adultos?" *Educ. Real* [online], v. 39, n. 2, pp.487-509, https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362014000200008&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt, 24-08-2020.
- Brasil, Constituição (1988), Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1998, 168 p.
- Brasil, Ministério da Educação (2006), Secretaria de Educação Básica (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares). "Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil". Brasília, <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>, 25-08-2020.
- Brasil, Ministério da Educação (2020), Resumo técnico: censo da educação básica estadual 2019 [recurso eletrônico], Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Resumo+T%C3%A9cnico+do+Estado+de+Minas+Gerais+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+2019/a9ed935e-067e-4799-a027-9fb067c54f94?version=1.0>, 12-08-2020.
- Brasil, Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (2014), "Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação", http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf, 19-08-2020.
- Carvalho, A. I. (1995). "Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social". Rio de Janeiro: FASE/IBM.
- Cury, C.R.J. (2006). "Federalismo político e educacional, em Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises", Ferreira, Naura Syria Carapeto (Org.). Brasília, DF, Líber Livro.
- Cury, C. R. J. (2008), "A educação escolar, a exclusão e seus destinatários", *Educação em Revista*, n 48, pp. 205-222.
- Duarte J., Gargiulo C., Moreno M. (2011), "Infraestructura escolar y aprendizaje en la educación básica latinoamericana: un análisis a partir del SERCE". Banco Iberoamericano de Desenvolvimento.
- Lauris, R. P.; de Oliveira, P. P.; Grosser, V. P. (2018), "TC Educa: rumo a parâmetros de fiscalização das metas do plano nacional de educação pelos tribunais de contas", *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, volume 36.
- Serra, R. D. C. C.; Carneiro, R. (2012), "Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo", *Espacios Públicos*, v. 15, n. 34, p. 43-64.

Soares GS (2012), "Entre o projeto de modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira", Serviço Social e Sociedade, n.109, pp.31-44, https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000100003&script=sci_abstract&tIng=pt, 27-08-2020.

TCEMG (2020), Diagnóstico de Conselhos de Educação de Minas Gerais, http://www.tce.mg.gov.br/napontadolapis/Relatorio_Diagn%C3%B3stico_Conselhos_Municipais_Educao_MG.pdf, 25-08-2020, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Anexos

Imagem 1. Tela do APP



Imagem 2. Tela do APP



Imagem 3. Tela do APP



Imagem 4. Tela do APP

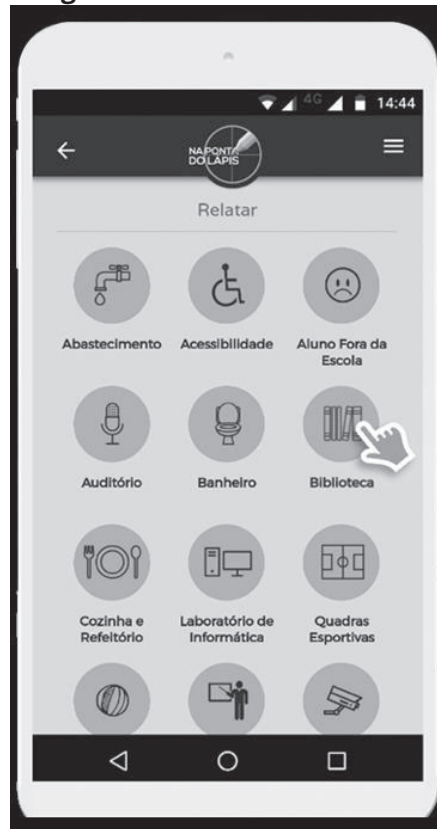


Imagem 5. Tela do APP



Imagem 6. Tela do Portal Web



Imagem 7. Tela do Portal Web

RELATO 32824

Categoria: Acessibilidade **Escola:**

Subcategorias: Banheiro

Perfil: PROFESSOR

Data de Criação: 26/03/2020 **Situação:** EM VALIDAÇÃO

FOTO DO RELATO

clique aqui para ampliá-la

COMENTÁRIO DO RELATO

Não atendem as crianças de 2, 3, 4 e 5 anos adequadamente. Não há chuveiro para banho e nem ambiente reservado, com divisórias (privacidade) ou bancadas que auxiliem a troca de roupas. O banheiro é coletivo, para meninos e meninas.

HISTÓRICO DO RELATO

26/03/2020 Criação do relato.

VOLTAR RELATO | ADICIONAR COMENTÁRIO | DECONSIDERAR RELATO

NOTAS BIOGRÁFICA

RESEÑA BIOGRÁFICA

AMARIS ANANDA ANDREA ARROYO MUÑOZ: Es trabajadora social con mención en políticas públicas egresada de la Universidad Alberto Hurtado. Diplomada en Derechos Humanos, diversidad sexual y políticas públicas. Estudiante de magíster de Educación para la inclusión, la diversidad y la interculturalidad de la Universidad de Valparaíso. Trabajó 3 años con niños, niñas y jóvenes en la ciudad de Nueva York en servicios preventivos y de casa de acogida. Ahora se desempeña como coordinadora de proyectos del laboratorio de innovación pública de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, GobLab UAI

CARLOS ALBERTO GUTIÉRREZ SALAZAR: Economista, Magíster en Administración Pública y Política Pública (Tecnológico de Monterrey, México) 2014, y candidato a Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo (Universidad de Guadalajara, México) 2020. Profesor Tiempo Completo de la ESAP, catedrático del programa de Economía de la Universidad del Cauca. Es miembro del Grupo de Investigación Desarrollo y Políticas Públicas (POLINOMÍA) de la misma universidad, en el cual posee 6 años de experiencia como investigador certificado. A nivel internacional es coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA Colombia) organismo multilateral, además de ser ponente de congresos internacionales en países como: Argentina (2010) México (2012 al 2019) España (2017) y Publicaciones en Revista Internacional de Casos, Tecnológico de Monterrey, y Revista Perspectivas, Unicomfacauca. Su tesis doctoral trata sobre la transparencia, la participación ciudadana y la co-creación como elementos claves del desarrollo y la democracia en Colombia y México, elementos de gran relevancia para el desarrollo del proyecto de innovación pública.

CARLOS ALBERTO PAVAN ALVIM: Ingressou no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) em setembro/2011, como Chefe de Gabinete do Conselheiro Ouvidor Mauri Torres, a partir de fevereiro/2019, Chefe de Gabinete da Presidência do (TCEMG); especialista em Marketing Político, pela Faculdade de Ciências Santo Agostinho (FACISA), em Convênio com a Escola do Legislativo de Minas Gerais, 2005; Curso de Extensão em Administração Financeira pela Universidade Federal do Paraná em convênio com o Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais, 2004; graduado em Formação de Professores de Disciplinas Técnicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), 1976. Atuou como professor do curso de Administração Pública do Centro Universitário de Sete Lagoas (UNIFEMM), no período de fevereiro/2009 a dezembro/2012 e, na Faculdade de Políticas Públicas Tancredo Neves da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), no período de fevereiro/2009 a dezembro/2010; Diretor Geral da Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais no período de janeiro a setembro de 2011; Secretário de Estado de Governo de Minas Gerais no período de julho a outubro de 2010; Subsecretário da Casa Civil no período de março de 2003 a junho de 2010 e de novembro a dezembro de 2010; Superintendente de Administração e Finanças da Secretaria de Estado de Esportes, no período de janeiro/1999 a janeiro/2002 e Chefe de Gabinete, no período de fevereiro a dezembro/2002; Instrutor do Curso de Gestão de Convênios, ministrado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, no período de 2009 a 2010 e, ainda, como Instrutor do Curso de Administração Financeira, promovido pela Fundação Renato Azeredo, com carga horária de 120 Horas, em convênio com a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), em

2000; Superintendente de Planejamento e Coordenação Geral da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, no período de março/1991 a dezembro/1995. Seu ingresso na Administração Pública Estadual, como professor na Secretaria de Estado da Educação, onde exerceu também diversos cargos administrativos, se deu em 1982 e permaneceu até 1988.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO. É Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Mestrando em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco e em Ciências da Computação pela Universidade Católica de Pernambuco. Formou-se especialista em aviões pela Escola de Especialistas da Aeronáutica em Guaratinguetá. Foi professor do curso de Direito da Faculdade dos Guararapes e ocupou os cargos de Auditor-Tributário, Auditor-Fiscal, Procurador Federal, Procurador do Ministério Público junto ao TCEMG. É Diretor de Desenvolvimento do Controle Externo da ATRICON e integra o Comitê Técnico de Educação do IRB. Foi o idealizador do programa Na Ponta do Lápis durante sua gestão como Presidente do TCEMG no biênio 2017-2018

CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA: Doctora en Derecho (USC), Máster en Derecho de las Administraciones e Instituciones Públicas (USC), es Directiva Pública Profesional y Codirectora de la Red Localis. Académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, es Funcionaria de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, Secretaria de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vigo (España). Miembro del Consejo Asesor de la Revista La Ley Compliance Penal, del Consejo Editorial de Actualidad Administrativa, Consejo de Redacción de la Revista Vasca de Organización y Personas y del Consejo Evaluador Externo de la Revista Gabilix. Forma parte como Stakeholder del proyecto Co-VAL (Understanding value co-creation in public services) de la Comisión Europea (UE). Autora de más de cien publicaciones en revistas especializadas y de diversas monografías, ha dirigido y coordinado varias obras colectivas, entre otras, el especial monográfico de la Revista El consultor de los Ayuntamientos "Innovación: una obligación de la Administración del S.XXI", es ponente y conferenciante en instituciones públicas y privadas, y profesora en diversos Máster Universitarios y cursos Internacionales. En su actividad colabora en trabajos de investigación, prelegislativos y de difusión con las distintas administraciones públicas y entidades privadas y, en particular, con la FEMP, donde coordina el Grupo de Trabajo "Integridad en la Contratación Pública Local". Su trabajo ha sido objeto de diversos reconocimientos como el VII Premio

Massaguer i Mir al Mejor Libro de Derecho Local, Innovadora Pública Destacada 201,6 habiéndole sido otorgado el Reconocimiento como "Promotora de la Modernización e Innovación Gubernamental", por el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo (México) y III Premio Ferrán Termes 2019 para la mejora de la transparencia y la eficiencia en la gestión.

CRISTINA ANDRADE MELO: Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais em 2004. Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais em 2012, com dissertação de mestrado intitulada "Audiência Pública na função administrativa", sob a orientação do Professor Doutor Florivaldo Dutra de Araújo. Procuradora do Estado na Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais entre 2005 e 2011. Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais de 2011 até os dias atuais. Atualmente subprocuradora-geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais na gestão 2020-2022. Diretora-Adjunta da Associação do Ministério Público de Contas (AMPCON) na gestão 2019-2020. Autora do livro intitulado "Audiência Pública na função administrativa", publicado em 2016 pela Editora Arraes. Autora de diversos artigos e capítulos de livros na área do Direito Público. Atualmente interessada na área do controle da política pública educacional.

CRISTINA GALÍNDEZ HERNÁNDEZ: Desde 2016 es Coordinadora Ejecutiva del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México). Antes, fue Coordinadora Ejecutiva del Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR) para América Latina. Ha trabajado como consultora para las Fundaciones William and Flora Hewlett (Oficina de Mexico); McArthur (Oficina para México y Centroamérica); y Ford (Oficina para México y Centroamérica). Se especializa en mejorar el desempeño de organizaciones sin fines de lucro, el marco legal y fiscal de las organizaciones de la sociedad civil, planeación estratégica, evaluación de programas, monitoreo de donativos, diseño de procesos administrativos y gestión de proyectos. También ha sido consultora para las fundaciones W.K. Kellogg, Charles Stewart Mott. Estudió la licenciatura en Administración Pública en El Colegio de México y cursó el International Program for Development Evaluation Training de la Universidad de Carleton. Es investigadora afiliada de la red Collaborative Research Solutions (CORESO).

DANIEL MARTÍNEZ LAMAS: Es investigador predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de C. Políticas y So-

ciología de la Universidad Complutense de Madrid, donde realiza una tesis sobre la relación entre los discursos públicos de la memoria y la reconfiguración de las identidades políticas en España. Graduado en Historia (Universidad de las Islas Baleares) y Ciencias Políticas (Universidad Complutense), Máster Universitario en Teoría Política y Cultura Democrática (Universidad Complutense).

EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GÓMEZ: Es profesor Investigador en la Universidad de Guadalajara (UDG), en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), adscrito al Departamento de Políticas Públicas y Coordinador en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG). Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España. Posee un Maestría en Política Pública, otra Maestría en Gestión Pública en Ambientes Virtuales y es Licenciado en Derecho por la UDG, México. Edgar realiza investigación relacionada con Gobierno Abierto, Transparencia, Participación Ciudadana, Datos Abiertos, Gobierno Digital, Políticas Anticorrupción, Inteligencia Artificial e Innovación Pública. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, Irlanda, y en el Center for Technology in Government (CTG) de la Universidad de Albany, Nueva York, EE. UU. Ha sido Investigador del Laboratorio Iberoamericano de Gobierno NovaGov. Lab de España, así como Investigador-Consultor para la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP). Actualmente es Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en México, y Miembro de Sistema Nacional Investigadores (SNI).

ERNESTO ALVARADO RODRÍGUEZ: Curso estudios de Posdoctorado y Doctorado en Derecho en el Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico (INADEJ), también concluyó el Doctorado en Administración Pública en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública (IESAP), tiene diversas certificaciones internacionales, la primera como Auditor Público Gubernamental, la segunda en materia de control interno, la tercera en administración y gestión de riesgos, y la cuarta como dictaminador en fraude, es Licenciado en Administración por el Tecnológico, con una Especialidad en Management y Maestría en Alta Dirección, actualmente cursa la Licenciatura en Derecho en la Universidad Abierta y a Distancia de la SEP. Su experiencia profesional es de más de 35 años en la Administración Pública Federal, en los campos de Administración gubernamental, evaluación de programas presupuestales en diversas secretarías, auditoría interna y externa y capacitación. Por lo que toca a los trabajos de auditoría, evaluación de programas presupuestales, conferencias, capacitación, docencia cuenta con experiencia de más de 25 años, asimismo

como profesional y catedrático en diversas instituciones públicas. Ha colaborado para la certificación de auditores gubernamentales en las 32 Entidades del País desde 2014 a la fecha. Mejor docente en INAP 2014, 2015, 2016 y uno de los mejores tutores virtuales en 2014, 2015 y 2016. Ha desarrollado proyectos con el Banco Mundial en diversos temas de auditoría y evaluación, así como para la certificación de los auditores con normas internacionales, con el Instituto Mexicano de Auditores Internos como facilitador en certificaciones internacionales, con la Asociación Nacional de Entidades de Fiscalización Superior, S.C. (ASOFIS) colaboró para la certificación de los auditores de las 32 Entidades de Fiscalización Superior en las Legislaturas, con la Auditoría Superior de la Federación en el desarrollo, implementación y ejecución de la Certificación en Fiscalización Superior Profesional, ha participado en diversos proyectos tanto federales estatales y municipales, en materia de Adquisiciones, Presupuesto con Base en Resultados, Matriz de Marco Lógico, Planeación Estratégica, administración y gestión de recursos federales, implementación de mecanismos de control y evaluación al desempeño entre otros. También ha participado en la impartición de conferencias internacionales. Ha publicado artículos en la revista de fiscalización superior de la ASOFIS y también ha dirigido tesis de grado en maestría, doctorado y posdoctorado.

ESTEBAN ROMERO FRÍAS: Profesor Titular de la Universidad de Granada en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Doctor en Contabilidad. Investiga en temas relacionados con innovación social, aprendizaje digital, Ciencias Sociales y Humanidades Digitales y análisis de redes sociales. Ha publicado artículos en revistas como Plos One, Journal of Informetrics, Scientometrics, JASIST, Neurocomputing, Comunicar, o Journal of Educational Computing Research, entre otras. Cuenta con 2 sexenios de investigación y 1 sexenio de transferencia de conocimiento e innovación. XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 24 - 27 nov. 2020. Ha formado parte de proyectos de investigación, como miembro del equipo de investigación y como investigador principal, a nivel regional, nacional e internacional, así como en convocatorias de entidades privadas. Actualmente, Director de Participación e Innovación Social de la Universidad de Granada, y Director de Medialab UGR - Laboratorio de Investigación en Cultura y Sociedad Digital. En este marco, ha liderado proyectos como: LabINGranada - Laboratorio de Innovación Ciudadana de Granada (<https://labingranada.org/>); Laboratorio 717 - Laboratorio de Participación e Innovación Democrática de Andalucía (<https://laboratorio717>).

org/); Red Knowmetrics de Ciencias Sociales y Humanidades Digitales (<https://red.knowmetrics.org/>); Facultad Cero; entre otros. En el ámbito de la profesión economista, es Vicepresidente del Registro de Expertos en Cumplimiento Normativo y Digitalización del Consejo General de Economistas, así como miembro del Observatorio de Transformación Digital del Registro de Expertos Contables. Más información en <http://estebanromero.com>

ESTER KAUFMAN: Abogada UBA. Magister en Ciencias Sociales FLACSO Argentina. Coordinadora Académica de la Diplomatura "Estado Abierto. Gestión en la Era Exponencial (CEDES-Universidad Nacional de San Martín). Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). Responsable de los Conversatorios RAGA 2020 sobre "Estado Abierto y Gestión del COVID19". Ex Directora del Programa de Estudios de Gobierno Abierto. IDES. Coordinadora temática área Gobierno Abierto en el XXII Congreso Internacional del CLAD. Madrid. España (14-18/11/2017). Autora, entre varios libros, de Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional. Coautor Dr. Oscar Oszlak. OEA-I-DRC-RED GEALC. 2014. <http://www.redacademiacagobabierto.org/wp-content/uploads/2017/04/kaufman-oszlak.pdf>. Distinguida en noviembre de 2017 como una de las principales autoras de los últimos 17 años, en temas de Administración Pública en (AAEAP-CIAP). Más información en http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=35

ESTHER DEL CAMPO GARCÍA: Catedrática de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la misma universidad. Master of Arts en Política Comparada por la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. Directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) entre 2012 y 2015. Es, en la actualidad, decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Autora de numerosas publicaciones sobre Política Comparada centradas en el análisis de los principales actores políticos y sociales en América Latina, así como en el papel de estos en el cambio político e institucional.

FABRICIA DE OLIVEIRA SILVA. É graduada em História pela Universidade Federal de Minas Gerais, especialista em Gestão de Projetos Sociais, tem experiência na área de em educação, patrimônio cultural, projetos sociais, ensino profissionalizante e museus. Atua como assessora administrativa do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), apoiando o Programa Na Ponta do Lápis. Fez parte da equipe educativa do Museu de Artes e Ofícios durante 12 anos e foi

gerente de projetos sociais do Instituto Cultural Flávio Gutierrez, na supervisão do Programa Valor Social - Curso de Qualificação de Jovens na Área de Conservação de Bens. Atuou como analista de projetos culturais no Sistema Fiemg-Sesi

FRANCISCO ROJAS MARTÍN: Doctor Cum Laude en Derecho y Ciencia Política con mención internacional por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, con un año en la University of Newcastle upon Tyne. Máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Máster en Dirección y Gestión Pública por la Escuela de Administración Pública del Grupo Analistas Financieros Internacionales (Madrid). Visiting Researcher durante el año 2012-13 en la School of Management de la Royal Holloway University of London (Reino Unido). He realizado diversas publicaciones sobre innovación pública, redes sociales y participación en la administración pública. Actualmente Director Alcaldía Alcobendas (España) y Presidente de la Fundación NovaGob. Co-fundador de Red Social NovaGob un proyecto nacido desde la Fundación de la UAM. Organizador y Co-Fundador Congreso NovaGob de Innovación Pública y de NovaGob. lab Laboratorio de gobierno para la Innovación Pública. Coordinador de la Red de Laboratorios para la Innovación del Programa CYTED. Investigador, consultor y formador sobre Gobierno Abierto especialista en redes sociales digitales, participación ciudadana e innovación pública, habiendo realizado formación para la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Escuela Gallega de Administración Pública, la Escuela Extremeña de Administración Pública o COSITAL, entre otros.

IVÁN LAZCANO GUTIÉRREZ: Instituto Nacional de Administración Pública. México.

J: IGNACIO CRIADO: Es profesor de Ciencia Política y de la Administración y Director del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (IT_GesPub) Grupo de Investigación de la Universidad Autónoma de Madrid, así como Investigador Asociado del Center for Technology in Government, State University of New York (SUNY at Albany). Doctor europeo con premio extraordinario de doctorado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Ortega y Gasset. Ha sido investigador y profesor visitante en diferentes instituciones académicas internacionales (en China, Holanda Estados Unidos o México), siendo visiting fellow en el Oxford Internet Institute, University of Ox-

ford. Ha dirigido numerosas tesis doctorales y proyectos de investigación, escrito más de 100 libros, capítulos y artículos acerca de las interacciones entre las tecnologías de la información y la comunicación y las diferentes esferas del gobierno y la gestión y administración pública. Entre sus libros publicados (como autor o editor) se encuentran *Tecnologías de Información y Comunicación y Administración Pública* (INFOTEC, 2017), *Nuevas Tendencias en la Gestión Pública* (INAP, 2016), *Casos de Éxito en Redes Sociales Digitales de las Administraciones Públicas* (EAPC, 2015), *Las Redes Sociales Digitales en la Gestión y las Políticas Públicas* (EAPC, 2013) y *Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Las TIC en la Modernización de las Administraciones Públicas* (INAP, 2009). Asesora, investiga y enseña sobre gobernanza algorítmica e inteligencia artificial en el sector público, administración digital, redes sociales y administraciones públicas, políticas de open government, transparencia, participación ciudadana e innovación pública, interoperabilidad y colaboración interorganizativa, así como administraciones públicas latinoamericanas. En 2016 recibió el Premio Julián Marías, otorgado por la Comunidad de Madrid, al mejor investigador en Ciencias Sociales y Humanidades de menos de 40 años. También ha sido evaluador de los European Awards for e-Government, de la Comisión Europea, autor del Marco Iberoamericano de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico, investigador del Mecanismo Independiente de Revisión, de la Alianza para el Gobierno Abierto, co-fundador de una spin off universitaria, director general del primer laboratorio de innovación pública en España, así como evaluador de agencias nacionales de evaluación científica y prospectiva (ANEP, España, CONACYT, México, NWO, Países Bajos, etc.). Ha servido en la Universidad Autónoma de Madrid como secretario académico del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (2008-2013) y Vicedecano de Investigación e Innovación (2014-2018). Es miembro electo del Comité Ejecutivo de la Digital Government Society (2020-21).

JENETT DANAI VEGA ZUÑIGA: Estudiante universitaria en la Universidad de Guadalajara (UDG), alumna de la Licenciatura en Administración Gubernamental y Políticas Públicas en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), asistente de Coordinación de la Maestría en Educación Superior Internacional (MESI), del CUCEA. Jenett realiza investigación relacionada con pobreza, educación, diseño, evaluación e implementación de políticas públicas. Reconocida por parte del Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de la Investigación y el Posgrado del Pacífico por realizar una estancia académica en el XXIV Verano de Investigación Científica y Tecnológica del Pacífico en la Uni-

versidad de Quintana Roo (sede Chetumal), además de un Diplomado en Cultura de la Legalidad otorgado por El Colegio de Jalisco en 2018. Actualmente Jenett realiza su tesis de licenciatura enfocada a la internacionalización de la educación para la obtención del grado.

JORGE FERNANDO RESINA DE LA FUENTE: Profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). En la actualidad, es Vicedecano de Calidad y Prácticas Externas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Es investigador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA) y miembro de los grupos de investigación Grupo de Estudios sobre Sociedad y Política (GESP), y Diseño de políticas: Transferencia e Innovación Social (POLITIS). Ha sido Visiting Scholar en el Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS) de la Universidad de California San Diego (UCSD). Sus principales líneas de investigación son: procesos de reforma institucional, esfera pública, y actores políticos en América Latina y España.

LOREDANA STAN: Investigadora en NovaGov.Lab y Red InnoLabs especializada en innovación pública. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Craiova, Rumanía, con una estancia de un año en la Universidad Autónoma de Madrid. Máster de Democracia y Gobierno de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. También ha cursado el máster de Estudios Interdisciplinarios de Género de la misma Universidad. Ha realizado varias publicaciones en el ámbito de la participación ciudadana, la innovación pública y el uso de las nuevas tecnologías por las instituciones públicas. Scrum Master Profesional, consultora, formadora e investigadora en innovación pública, en los ámbitos de metodologías, ecosistemas y laboratorios.

JUAN IGNACIO ESTÉVEZ RUBÍN DE CELIS: Graduado en ciencias políticas y máster en estudios contemporáneos de América Latina, ambas por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad desarrolla su investigación doctoral bajo el programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU) en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UCM. Su trabajo se centra en estudiar los procesos de construcción ideacional y su traducción en las instituciones políticas.

LEDÉNKA MACKENSIE MÉNDEZ GONZÁLEZ. Académica en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México. Asignaturas impartidas: Política Económica II, Metodología aplicada para la Administración Pública y Gestión de la Políti-

ca Social en México. Principales líneas de investigación: Economía digital, inclusión financiera, inclusión digital social y gobierno abierto. Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas). Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en telecomunicaciones, gobierno digital, gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas, y en gestión de proyectos con perspectiva de género multidisciplinarios. Dieciséis años de experiencia profesional en el sector público federal en áreas como la Presidencia de la República, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En dichas instituciones he desempeñado funciones directivas en el área de atención ciudadana, como asesora especializada en temas y demandas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios en materia de infraestructura hospitalaria y carretera, así como asesora del Secretario de Comunicaciones y Transportes en materia de telecomunicaciones e inclusión y acceso digital. Artículos publicados recientemente: Inclusión Financiera, un pilar de la Economía Digital, Parlamento Abierto de Mujeres en Sonora, Congreso del Estado de Sonora, México, Agosto 2020. "ICT as a trigger for de Global Economic Development. The specific case of Inclusion Financial like a for wellness component", Conferencia Internacional sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta e Innovación en la Gobernación Económica Mundial con la ponencia: Instituto de Administración de Shanghai- Instituto Nacional de Administración Pública, (septiembre 2019)

LOUIS VALENTIN MBALLA: Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-Investigador y Coordinador de la Maestría en Administración con énfasis en Gestión Pública en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) (México). Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SIN). Secretario Ejecutivo de la Red Internacional de Investigadores en Ciencias de Gestión.

LUIS ESTEBAN VILLANUEVA ÁNGEL: Es Licenciado en Administración Pública por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Realizó sus estudios de maestría y doctorado en la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1997, es profesor de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

LUIS IGNACIO ARBESÚ VERDUZCO: Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de París, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana. Recibió la Condecoración al Mérito Docente por la Secretaría de la Defensa Nacional y el Reconocimiento al Mérito Científico por la Universi-

dad Veracruzana. Autor de obras como: ¿Cuál democracia para México? y Gobernar para el bien común editado por Tirant Humanidades; Planificación Gubernamental, en Oxford University Press; La designación por sorteo, en el Colegio de Chihuahua; Treinta Claves para Entender el Poder, en Piso15 editores; Las Decisiones Políticas, en Siglo XXI; Mercadotecnia Política, en el IFE en; La Reforma Política del Distrito Federal", en el IPE, entre otros. Participa o ha participado en programas de doctorado, maestría, especialidades y diplomados en instituciones académicas como: el Centro de Estudios del Ejército y la Fuerza Aérea; el Centro de Investigación y Docencia Económicas; el Colegio de Veracruz; el Instituto Nacional de Administración Pública; el Instituto Politécnico Nacional; el Instituto Tecnológico Autónomo de México; el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; la Escuela Libre de Derecho de Puebla; la Universidad Anáhuac del Sur; la Universidad Católica de Honduras; la Universidad Iberoamericana; la Universidad Nacional Autónoma de México y; la Universidad Veracruzana, entre otras. Ha colaborado en instituciones públicas o privadas como: La Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el Departamento de Distrito Federal; el Centro de Investigación y Docencia Económicas; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; la Secretaría de Turismo; el Grupo Industrial Latinoamericano y; la Compañía Fundidora Monterrey. En la actualidad es profesor investigador del Decanato de Ciencias Sociales de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla

MARÍA PAZ HERMOSILLA CORNEJO: Es Magíster en Administración Pública de la Universidad de Nueva York y Periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora de GobLab UAI, laboratorio de innovación pública de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigadora no residente de The Governance Lab (The GovLab) de la Universidad de Nueva York (NYU). Directora Académica Diplomado de Big Data para Políticas Públicas, y Diplomado en Gestión Pública, UAI. Docente e investigadora en Gestión Ética de Datos. Está especializada en innovación de la gobernanza en América Latina. Lleva a cabo investigaciones sobre cómo la tecnología transforma el gobierno, incluyendo innovaciones como Big Data y los datos abiertos, el crowdsourcing, y los laboratorios. Fue jefa de la Unidad de Relación Ciudadana y Gestión de Información del Ministerio de Obras Públicas, liderando el rediseño de los servicios de atención al ciudadano y las iniciativas de transparencia y datos abiertos

MARIO EDUARDO IBARRA CORTÉS. Es Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-I) y en Ciencias de Gestión por la Universidad Jean Moulin, Lyon 3 (Francia). Profesor Investigador en el Centro de

Investigación y Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Presidente Ejecutivo de la Red Internacional de Investigadores en Ciencias de Gestión.

MIGUEL ÁNGEL VEGA CAMPOS. Es licenciado en administración pública por la Universidad Abierta de San Luis Potosí y relaciones industriales por el Instituto Tecnológico de San Luis Potosí. Cuenta con una maestría y un doctorado en administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Actualmente se desempeña como Profesor - Investigador de tiempo completo en la Facultad de Contaduría y Administración de la UASLP, donde fue Coordinador de la Licenciatura en Administración Pública y de la Maestría en Administración con Énfasis en Gestión Pública. Es miembro de la Red de Investigación en Administración y Gestión de las Organizaciones (RAGO) y de las Academias Latinoamericana y Mexicana de Ciencia Política (ALACIP y AMECIP). Se ha desempeñado por casi 20 años en la administración pública federal, estatal y municipal de México.

MIQUEL SALVADOR: Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra, y actualmente Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración de la misma Universidad. Perfil consultable en: <https://www.upf.edu/web/politiques/entry/-/1295/401/miguel-salvador> y <https://www.upf.edu/web/universitat/-/facultat-de-ciencies-politiques-i-socials>. En cuanto a formación, es doctor en Ciencia Política y de la Administración y Máster en Teoría Política y Social por la Universidad Pompeu Fabra, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y Máster en Gestión Pública por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha realizado estancias de investigación en el Interdisciplinary Institute of Management de la London School of Economics and Political Science y ha sido Jean Monnet Fellow en el European University Institute de la Unión Europea en Florencia. Su actividad de docencia e investigación se centra en los ámbitos de organización, gestión de recursos humanos, capacidades institucionales, análisis y evaluación de políticas públicas, y en los procesos de innovación y transformación digital de las organizaciones públicas. Los resultados de su actividad de investigación y publicaciones los pueden consultar en: <https://producciocientifica.upf.edu/CawDOS?id=84701d79f5a7517b&idioma=es&tipo=activ> Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universitat Pompeu Fabra, c/ Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona.

NADIA CAROLINA RANGEL VALDIVIA: Es Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, actualmente se de-

sempeña como Coordinadora de Investigación y Contraloría Social del Gobierno Municipal de San Luis Potosí. Asimismo, se desempeña como Coordinadora de la Maestría en Administración con Énfasis en Gestión Pública en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, donde es docente desde 2005.

NAILA GARCIA MOURTHÉ: É advogada, graduada em Pedagogia, especialista em Orientação Educacional e Literatura Espanhola. Dedicou-se à orientação educacional e supervisão pedagógica no ensino fundamental e médio por mais de 30 anos. Foi professora de língua espanhola, coautora de livros didáticos e formadora de novos professores. Contribuiu na concepção e vem coordenando o Programa Na Ponta do Lápis, desde 2017. Atualmente é diretora da Escola de Contas e Capacitação Pedro Aleixo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)

PAULO VICENTE GUIMARÃES SILVA: É natural de Recife, Pernambuco, Brasil; é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), desde janeiro/1994; especialista em Análise de Dados Aplicado ao Controle Externo, pela Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo, dezembro/2018; especialista em Direito Público Municipal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público/MG, em convênio com a Universidade José do Rosário Vellano (Unifenas), dezembro/2003; especialista em Controle Externo, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), em convênio com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, dezembro/1998; especialista em Análise de Sistemas de Processamento de Dados pela Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Belo Horizonte (Fumec), dezembro/1988; graduado, em 1984, em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); colaborador na construção dos aplicativos: Na Ponta do Lápis, 2017; e Lupa de Minas, 2019, ambos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

ROCÍO ELIZABETH CERVANTES SALGADO. Es Contador Público por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Cuenta con una amplia trayectoria profesional en la administración pública de México en materia financiera y de auditoría. Actualmente se desempeña como Auditora Superior del Estado de San Luis Potosí, y representante de la región centro norte de la ASOFIS, que agrupa a los organismos de fiscalización superior de México

SOLEDAD GATTONI. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e Investigadora del Centro de Estudios Sociopolíticos de la UNSAM. Consultora Independiente.



Alameda Hermano Patrone, Edifício Catavento | 1495-064 Algés | Tel. 214 465 300 | ina@ina.pt | www.ina.pt

