



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

[director@revistabuengobierno.org](mailto:director@revistabuengobierno.org)

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Ramírez-Alujas, Álvaro V.; Cruz Rubio, César Nicandro  
¿Políticas públicas abiertas? Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los  
principios del gobierno abierto

Buen Gobierno, núm. 13, julio-diciembre, 2012, pp. 52-76  
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.  
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660532002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# ¿Políticas públicas abiertas?:

Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto<sup>1</sup>

*Por Álvaro V. Ramírez-Alujas y César Nicandro Cruz-Rubio*



## RESUMEN

Dado el inevitable impacto del emergente paradigma del gobierno abierto (*open government*) sobre el estudio de las políticas públicas y sus diseños (*policy designs*) (1), y de una propuesta de definición descriptiva sobre lo que podría entenderse como “*políticas públicas abiertas*” (2), en este esfuerzo se busca identificar y explorar los elementos que deben tomarse en cuenta a la hora de definir y analizar políticas públicas bajo la óptica y los principios del gobierno abierto (3 y 4). Orientado al análisis de políticas, este esfuerzo podría dar pautas conceptuales y metodológicas para la evaluación de políticas y para el análisis en clave comparativa. Adicionalmente, nuestra visión preliminar se orienta sobre las situaciones y escenarios de cambio, y el tránsito de sistemas y políticas normales hacia sistemas político-administrativos y políticas públicas abiertas (5), poniendo énfasis en el entorno (o ecosistema) potencial que surgiría como resultado de estos procesos, y que sugieren pensar en un nuevo campo de análisis para el estudio de los diseños políticos y la gestión pública (6) definido (dado este primer acercamiento) como “*gobernanza abierta*”.

**Palabras clave:** Políticas Públicas, Teorías en Políticas Públicas, Gobierno Abierto, Diseños Políticos, Gobernanza abierta

*Due the unavoidable impact of the open government strategies (as a world-scale emerging paradigm) over several state reform processes (1), and based on a theoretical discussion (here proposed) about what we may define “open public policies” as a subject of study (2), this paper seeks to identify and explore the main elements in defining and analyzing public policies from the open government perspective and its principles (3-4). Oriented to the study of reform processes, policy designs and policy change, this endeavor could provide conceptual and methodological tools for policy evaluation and for comparative policy analysis. Also, this paper is focused on the potential situations and change scenarios towards open systems and policies, that is, the possible transitions from “normal” political and administrative systems to “open public policies” and “open administrative systems” (5) with an emphasis on what we here initially define and understand as “open governance”, that is, the environment (or institutional and organizational ecosystem) that would arise as a result of these processes and interactions (6).*

**Keywords:** Public Policy, Policy Theory, Open Government, Policy Designs, Open Governance

## 1. GOBIERNO ABIERTO (OPEN GOVERNMENT) Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA RELACIÓN INEVITABLE

El gobierno abierto está aquí. Su avance es inexorable<sup>2</sup>. La noción de gobierno abierto se está desarrollando como un nuevo enfoque, paradigma y/o modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad (Ramírez-Alujas, 2011), cuyo alcance tiende a ser global, y en muchos sentidos aglutina a todo un conjunto de prácticas y tendencias de reformas estatales orientadas a transformar de una forma sustantiva (e irreversible tal vez) al sector público, su aparato administrativo, sus productos y las formas de interactuar con la sociedad a la que sirve.

De forma creciente (emergente en gran parte, y en algunos casos hasta viral) el concepto, las ideas, herramientas y valores arropados bajo el concepto de gobierno abierto avanzan y entran en la vida de gobiernos y ciudadanía, como una tendencia administrativa en toda regla. Sus cada vez más numerosas experiencias exitosas, estudios, y esfuerzos de investigación realizados bajo este enfoque avivan esperanzas sobre sus posibilidades, a la vez que generan nuevas interrogantes y derroteros. Progresivamente comprometen y orientan los discursos, estrategias modernizadoras y agendas gubernamentales en sus diversos niveles, captando así la atención, preocupación y tiempo de aquellos que analizan y diseñan políticas públicas, y promueven, colaboran o estudian procesos de reformas estatales y/o administrativas.

Sin duda el *Open Government Partnership* (OGP) representa el más claro intento que hasta ahora ha sido realizado, y que aglutina estos esfuerzos para llevar a escala planetaria estas iniciativas, basadas en los principios que la sustentan: a) La *transparencia* (los datos e información producto de la actividad de los gobiernos es -debe ser- abierta, comprehensiva, reciente, disponible de forma gratuita y con estándares básicos en la nomenclatura del llamado *open data*); b) La *participación ciudadana*: los gobiernos deben movilizar e implicar a la ciudadanía en el debate público que brinde nuevos insumos y generen contribuciones que lleven a una gobernanza más responsable, comprometida e innovadora; c) El uso de reglas y mecanismos de *accountability* (rendición de

cuentas) para favorecer el seguimiento y conocimiento de las acciones tomadas por las autoridades y funcionarios públicos, y para identificar responsabilidades en caso de fallos o malas prácticas, y d) El *uso y acceso de los ciudadanos de las nuevas tecnologías* a fin de incrementar sus capacidades en la gestión de la información y la innovación (OGP, 2012).

Podría decirse que la emergencia del gobierno abierto se asocia en muchos sentidos con tres distintos procesos de naturaleza interdependiente (y que han demostrado tener efectos de impacto global):

- a) A los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano a través de plataformas tecnológicas de comunicación digital. Se trata de un cambio en las capacidades ciudadanas y estatales, basadas fundamentalmente en la innovación provocada por el acceso generalizado a nuevas tecnologías y trabajo en red, que abren nuevas posibilidades de actuación conjunta, reducen costes de organización, coordinación y comunicación, y alientan la innovación. Ello ha incidido en el surgimiento de una cierta “cultura digital” ligada al fenómeno del *dospuntocentrismo* donde los términos de ciudadanía digital, *backers* éticos, política 2.0, entre otros, comienzan a ser parte de un ecosistema más amplio donde se aprecian profundos cambios en los tradicionales moldes con los que se operaba hasta ahora, reduciendo asimetrías en el manejo de la información y potenciando nuevos espacios para la participación, la colaboración y el control social;
- b) A las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y *accountability*, la demanda de mayores y mejores espacios de participación y la aparición de nuevos movimientos sociales. Cabe destacar que en muchos sentidos, los emergentes canales de movilización social han sido potenciados por el uso de las redes y la generación de nuevas capacidades de acción colectiva – en la idea de *netizens* (ciudadanos en red). Se trata de un cambio sustancial en las expectativas y demandas ciudadanas que ha tenido repercusiones visibles en muchos países; y finalmente,
- c) A la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza (colaborativa y de redes) como forma de conducción sociopolítica (Mayntz, 2000) ya no emergente, sino predominante de coordinación y gestión de los asuntos públicos (véase por ejemplo Aguilar Villanueva, 2006). Se trata de la confirmación de un cambio de los patrones de conducción social y política, que lejos de reemplazar los modelos previos, ha buscado más bien dar respuesta a las constricciones y desafíos impuestas por la globalización económica y los procesos descritos en a) y b)<sup>3</sup>.

Los valores o principios sobre los cuales descansa la noción de gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) definen una nueva forma de comprender el papel de los gobernantes, del sector público y de la ciudadanía como actores protagonistas íntimamente vinculados. También comprenderlos como colaboradores necesarios no antagónicos, sujetos a unas premisas de actuación de tipo sustantivo (no accesorio o complementario) y con interacciones estables y continuadas en el tiempo para la definición, operación y evaluación de las políticas y servicios públi-



cos, y donde el uso de nuevas tecnologías pareciera ser una constante cuya implicación permite ampliar el ámbito de lo posible o reducir lo excesivamente complicado o costoso a niveles marginales, marcando así la (gran) diferencia en la interacción y en los resultados obtenidos.

Aunque bajo los principios del gobierno abierto se busque transformar el sector público e impactar sustantivamente sobre la acción estatal transformando sus estructuras, procesos y herramientas (y no obstante se vislumbra como determinante e inevitable la influencia que este enfoque o paradigma tendrá sobre los productos de la acción estatal - léase políticas públicas), pareciera que (para los estudiosos en políticas públicas al menos) estas nuevas realidades no han sido acompañadas aún de una reflexión mayor que permita orientar los esfuerzos de interpretación y análisis.

En la literatura, se asumen mayormente estos cambios como derivados primordialmente de la aplicación de las tecnologías para resolver problemas públicos (en clave de *e-government*) o para comprender nuevas pautas de *policy-making* en contextos de formas innovadoras de participación y colaboración (innovación institucional), sin cuestionar acaso que las transformaciones surgidas bajo este paradigma pueden derivar en cambios profundos en la naturaleza o características de las políticas públicas, sus diseños y su proceso, cambios sustantivos en todas estas dimensiones.

Como argumentaremos más adelante, y desde el análisis de los diseños políticos (*policy designs*), ello implica que (al menos) sería necesario pensar que estas nuevas configuraciones de herramientas (*policy mixes*) estarían asociadas (como modelo relacional y como productos de la acción pública) a un nuevo modelo de gobernanza, que va más allá de aquellos modos tradicionalmente identificados en la literatura, cuya existencia define cierta propensión o tendencia al uso de determinadas herramientas o diseños en detrimento de otros, y que (según la taxonomía propuesta por M. Howlett, 2011) serían: gobernanza legal, corporativa, de mercado y de redes (ver apartado 4).

En este esfuerzo consideramos que el advenimiento del gobierno abierto es clave para el presente y futuro de los estudios en políticas públicas y de los diseños políticos. Resulta claro que no solo el modelo de relación ciudadanía - gobierno y las estructuras estatales cambiarán bajo el alero de este paradigma. Éste redefinirá e influirá inexorablemente en el cómo del proceso de las políticas, en los diseños políticos deseados tanto como los resultantes, y en los efectos de tales diseños. Entre otras cosas, esta situación (tal como argumentamos aquí) demanda acaso la construcción de nuevos referentes conceptuales (o al menos la revisión de los ya existentes) para adecuar así las herramientas disponibles y estrategias de análisis posibles. Un primer paso en esta dirección sería iniciar el debate sobre una necesaria determinación conceptual de aquello aquí definido como “*políticas públicas abiertas*”.

## 2. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA ABIERTA?: UNA PROPUESTA DE NOCIÓN DESCRIPTIVA

¿Qué determina que una política pública pueda ser entendida o caracterizada como “abierta” frente a una “normal o tradicional”? ¿Es útil esta distinción? ¿Hablamos de grados o niveles de apertura, es decir, que una política pública puede ser *más abierta* que otra? ¿Una política es *abierta* gracias al proceso que la ve nacer e impulsa en su ciclo vital? ¿Lo es por su diseño? ¿Lo es simplemente por

la forma en cómo el aparato público responsable de su aplicación le da vida, vinculado a la debida observancia en los ámbitos de transparencia, colaboración y participación como valores asociados? ¿Existen entonces las políticas públicas abiertas, o sólo son la consecuencia de unas configuraciones institucionales dadas?, es decir, ¿Es un *cómo* específico de la acción pública basado en el resultado de la interacción de estructuras estatales y sociales distintas acaso a las tradicionales, y que, por tanto, sus elementos definitorios están “fuera” del objeto de estudio y su diseño? <sup>4</sup>

Sin afán de ser proclives al debate acerca de las llamadas *modas administrativas*, el punto inicial de la reflexión tendría que ofrecer una definición sobre qué debe entenderse como política pública abierta y descartar que sea ésta una actividad innecesaria por considerarse no relevante. Dado el contexto de cambio institucional y político-social en el cual nos desenvolvemos actualmente, y por los argumentos antes expuestos (sobre la contundencia y firmeza en la cual está posicionándose este nuevo discurso-enfoque-paradigma o modelo relacional) asociado al vertiginoso ascenso de nuevas herramientas para mejorar el sector público, pareciera que sí es necesario trabajar en esta dirección, y que sí debemos ofrecer una definición que permita distinguir y analizar qué es una política pública abierta respecto de políticas públicas “normales”.

Como podrá advertirse más adelante, al reconocerse que pueden no coincidir espacio-temporalmente aparatos político-administrativos abiertos con políticas públicas abiertas, se refuerza la tesis de singularidad de este objeto de estudio y la consecuente necesidad de una definición conceptual. Si asumimos la existencia de este objeto de análisis, las preguntas serían: ¿Dónde está la clave que nos permita diferenciar, identificar y analizar políticas públicas abiertas? ¿Está la clave en el proceso, está en el diseño, o está en los *outputs* y/o resultados? A fin de orientar adecuadamente nuestro foco de análisis y buscar conceptualizar y comprender qué es, qué define, cómo surge y se desarrolla una política pública abierta debemos aquí preguntarnos pues (y parafraseando a P. Sabatier): ¿Hacia dónde debemos dirigir nuestra atención y qué podemos ignorar de una forma segura? (Sabatier, 2007).

Como es bien sabido, una política pública puede entenderse como *un conjunto articulado, complejo y coherente de ideas, asunciones, justificaciones, objetivos, recursos, herramientas, disposiciones legales y/o pronunciamientos, que se conciben y adoptan bajo el apoyo o tutela de al menos una entidad pública, para el logro de fines considerados de valor*. Constituyen un curso de acción que tiende a ser estable, adoptado por la autoridad del Estado o sus gobiernos con el objeto de atender o resolver un área de problemas públicos relevantes, a través de un proceso en que participan otros agentes económicos o sociales, como entidades del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias transnacionales e incluso otros gobiernos<sup>5</sup>.

A fin de acudir a este cometido de definición, la primera y evidente tentación sería definir a las políticas públicas abiertas con base en el proceso mismo y con los autores principales implicados, es decir: *una política pública abierta serían pues todas aquellas que surgen bajo el alero (o gracias al trabajo y colaboración) de gobiernos que operan como gobiernos abiertos (transparentes, participativos y colaborativos) y de aparatos administrativos que actúan en consecuencia*. Una política pública abierta lo sería por el simple hecho de ser producto de un proceso abierto y de un sector público (aparato administrativo) que actúe y opere bajo los principios del gobierno abierto. Bajo este acercamiento las políticas públicas son productos de entes abiertos, y la adjetiva-

ción “abiertas” no recae en el objeto de análisis llamado políticas públicas, sino sobre el proceso que le da origen y sobre el gobierno y aparato administrativo que le da corporeidad al mismo. Una política pública abierta sería por tanto la consecuencia de un ecosistema institucional y organizacional abierto, que inevitablemente producirá procesos de *policy-making* abiertos. En este sentido, las herramientas usadas para “abrir” el proceso, lejos de ser procedimentales (es decir, enfocadas a los medios), se convertirían en sustantivas (acaso legalmente establecidas) en el proceso de las políticas (es decir, definitorias del proceso y del diseño).

La segunda vía para acometer nuestra propuesta de definición tiene mucho que ver también con el proceso, pero más bien (y de una forma determinante) con el diseño político (tanto aquel deseado como el resultante). En principio, ello implica entender a las políticas públicas como construcciones, y para el caso de las políticas públicas abiertas, podrían éstas entenderse como un tipo de construcción diferenciable de otras políticas públicas consideradas como normales. Bajo este segundo acercamiento es tanto la forma en cómo se construye el diseño (es decir el cómo del proceso), los fines esgrimidos y plasmados (es decir, los objetivos, recursos, mecanismos y herramientas definidas y estructuradas) y sus resultados los que, considerados de forma conjunta, pueden ayudar a definir y distinguir una política pública como abierta frente a una normal y/o tradicional.

En esta línea, proponemos que:

*Una política pública abierta puede definirse como aquella que nace, incluye y reproduce mecanismos de transparencia, participación y colaboración como parte sustantiva de su diseño, es decir, como referentes principales que orientan y definen los fines de la misma...*

Y no solo son un medio o estrategia para legitimarse o reemplazar formas de trabajo y colaboración por otros (por argumentarse como más eficientes, más participativos, transparentes, adecuados, democráticos o eficaces). *La clave está pues en los mecanismos y herramientas, pero no sólo como articuladores del proceso, sino como elementos definitorios del diseño.*

Se trata de una distinción sutil, pero sustantiva. Usar mecanismos o herramientas comúnmente asociadas a este enfoque en el diseño e implementación de políticas es un primer paso, necesario en tal caso, pero si éstas herramientas no son sólo más que instrumentos organizacionales, medios no articulados (o laxamente vinculados) a los fines de la política, tan sólo son eso, medios. Se trata de una distinción que valora el cómo de su génesis (concepción inicial) y configuración dentro del proceso de las políticas, a la conformación de su diseño y a los mecanismos y herramientas que la componen de manera sustantiva, y donde el uso de la herramienta no da por sí mismo la condición de “abierto”. Por tanto, es tan importante el proceso (su origen y ciclo vital) como el diseño (en sus fines, herramientas y resultados). Como podrá advertirse más adelante, esta definición es coherente con el enfoque que caracteriza el gobierno abierto, basado como hemos dicho en una nueva forma de comprender el papel de los gobernantes, del sector público y de la ciudadanía como actores protagonistas íntimamente vinculados. Además, esta propuesta de definición permite una adecuada catalogación de estrategias, mecanismos y herramientas de gobierno abierto respecto de los diseños políticos.



### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS ABIERTAS: EL PROCESO, PARTICIPACIÓN, AGENDA, TOMA DE DECISIONES Y CAMBIO

Bajo el enfoque del gobierno abierto no es posible parafrasear la clásica y conocida definición de políticas públicas de Thomas R. Dye (Dye, 1998), como “todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer” (de forma abierta eso sí) pues como hemos indicado previamente, el carácter (o condición) de abierto de una política no sólo es una cuestión de forma y/o autoría. Si el entorno institucional y organizacional del que surge es abierto, los procesos y las decisiones surgidas en el proceso de las políticas (es decir, los diseños políticos, mecanismos y estrategias definidos) no serán de propiedad o autoría gubernamental exclusiva, sino productos colectivos cuya origen y gestión son de atribución, potestad y responsabilidad compartida antes que exclusiva. Salvo casos justificados, bajo la idea del gobierno abierto la acción gubernamental unilateral (no decidida o conocida públicamente, desarticulada en sus fundamentos de la sociedad) no tiene cabida, por sí misma no sólo es insuficiente sino que atenta contra los valores de transparencia, participación y colaboración esgrimidos bajo este enfoque.

En este escenario, y referido a los cambios en el tejido social en el cual se articulan estas políticas públicas, hacemos eco de lo planteado por J. Subirats (2012) quien afirma que la configuración e implementación de las políticas “se vuelven menos previsibles, más difusas, adquiriendo características diferentes en cada ámbito, sin que puedan seguir considerándose monopolio de los poderes públicos o coto cerrado de las administraciones públicas. Las instituciones políticas no ocuparían ya el centro o el vértice de las condiciones de ciudadanía, de bienestar. Por debajo y en su periferia, se ha ido tejiendo ese entramado cívico, fundamentado en las lógicas y los bienes relacionales. Es precisamente este aspecto autónomo y relacional lo que caracterizaría ese nuevo tejido social” (Subirats, 2012: 279). Todo ello en el marco de reconocer los procesos de cambio que actualmente vivimos producto de los nuevos movimientos sociales, las dinámicas generadas a partir del uso intensivo de las tecnologías (sobre todo en el campo de la comunicación e los flujos de información) y el surgimiento de un nuevo espacio relacional donde de paso se cuestionan los roles de intermediación de actores que hasta ahora gozaban de ser referentes privilegiados en el procesamiento de las demandas desde la sociedad al gobierno al canalizar, organizar y representar intereses bajo una lógica de legitimidad electoral o de otro tipo (léase v.g. partidos políticos, sindicatos).

Si analizamos las políticas públicas abiertas desde una perspectiva de conformación de la agenda y la implementación, un primer acercamiento a tal cuestión sugeriría que es necesario *repensar el proceso de las políticas públicas y el papel de los actores implicados* respecto de como tradicionalmente se han concebido y estudiado en varias dimensiones clave, a saber: el proceso, participación, formulación, implementación, el cambio y la dinámica de las políticas, por citar los más relevantes:

- Respecto del proceso y los actores, no se trataría de un cambio en la concepción tradicional del ciclo de las políticas públicas respecto del modelo procesal dominante<sup>6</sup> y que ha demostrado con décadas de uso y pese a severas críticas (Sabatier, 2007) gozar de una capacidad descriptiva muy útil y poderosa (deLeon, 1997)<sup>7</sup>. Se trata más bien de una refle-

xión más profunda, sobre el cambio que el gobierno abierto como enfoque relacional genera en los valores, prioridades, orientaciones y expectativas de los actores implicados *dentro* del proceso de las políticas, en su lógica de operación subyacente y en el uso de estrategias y mecanismos para promover cambios, etc. En la literatura reciente, esfuerzos orientados a tal fin podrían ser por ejemplo la propuesta de análisis del *policy-making 2.0* (Osimo, 2011) o la propuesta analítica del *modelo LUDO* (Ortiz de Zárate, 2012), artículo disponible en este mismo número de la revista.

- Respecto de repensar el papel de los actores el primero en cuestionamiento podría ser el Estado mismo y su ente de dirección, el gobierno. No obstante nadie discute ahora el necesario papel del Estado (y su gobierno específicamente) como actor nodal (plataforma) en el proceso de las políticas, necesarios en la gobernanza actual (Peters, 1998) y en la consolidación de los gobiernos relacionales y de la gobernanza de redes y colaborativa como la formas de conducción sociopolítica predominantes. Evidentemente, el Estado poco a poco está perdiendo esta centralidad tradicional y se está convirtiendo en plataforma que permite la interacción. Vinculado íntimamente a este modelo relacional se encuentra el papel del ciudadano como medio para la articulación de las preferencias, para la obtención de insumos, no sólo para la toma de decisiones, sino para la creación de valor público a partir de la colaboración, co-creación, cogestión de políticas y servicios públicos.
- Respecto de una dimensión clave del gobierno abierto, la participación en muchos rincones del globo y durante los últimos veinte años mucho se avanzó (en la teoría y en la práctica político-administrativa) hacia el diseño, estudio y desarrollo de políticas públicas en clave participativa. En este sentido, trascender hacia el ejercicio y práctica de una democracia implicaba la vinculación de la ciudadanía en la discusión, conformación de diseños y colaboración en la implementación y evaluación de las políticas públicas. Ello sin duda sobrevino en un mejor entendimiento de la participación ciudadana como mecanismo útil no sólo para fortalecer la democracia y para legitimar acciones de gobierno, sino para atender de forma innovadora problemas públicos urgentes, implicar a la ciudadanía, favorecer un mejor seguimiento y evaluación (aunque ello en la práctica no necesariamente implicara más eficiencia en el uso de recursos, eficacia decisoria o conflictos respecto de la legitimidad) propiciando un proceso de las políticas públicas *más abierto* - véase por ejemplo, el enfoque de colaboración y participación con base en la web 2.0 en Petrik (Petrik, 2010).
- Desde los estudios y teorías sobre el control y conformación de la agenda, pasando por los estudios de implementación, el análisis de redes políticas y los enfoques en gobernanza, las reflexiones teóricas deberían abordar el papel y la influencia actual de los instrumentos de gobierno abierto sobre el *policy-making*, en la implementación de políticas y en la interacción. Tal es el caso también de aquellos desarrollos teóricos sobre la dinámica (cambio y la estabilidad) de las políticas públicas. ¿De qué forma las estrategias de gobierno abierto repercuten sobre la conformación de las agendas, sobre la formulación de las políticas, la implementación, sobre el control político del proceso y de las opciones disponibles? ¿De qué forma dichas estrategias están transformando las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas públicas, favoreciendo (por ejemplo) cambios graduales de naturaleza incre-

mental o incluso, con las llamadas “estrategias país” del *Open Government Partnership*, el desarrollo de *metapolíticas* y de cambios estratégicos paradigmáticos de tipo planificados (Howlett & Cashore, 2007, 2009) inhibiendo así otras lógicas de estabilidad, de cambios incrementales reactivos, de rupturas paradigmáticas asociadas al equilibrio interrumpido, o por el contrario, lógicas de estasis y perpetuación orientadas a “salvar los muebles” y/o mantener el *statu quo*?

- Analizando las políticas públicas como decisiones, un cuarto acercamiento podría sugerir cambios sustantivos en la forma en cómo sucede el proceso de toma de decisiones, los mecanismos usados y la forma de racionalidad implicados en el citado proceso, y donde más allá de la aplicación del enfoque racional-legal o de racionalidad limitada en contextos de limitaciones temporales, de atención y procesamiento de la información (Baumgartner & Jones, 2009; Jones & Baumgartner, 2005; True, Jones, & Baumgartner, 2007), las políticas públicas abiertas estarían inevitablemente más cercanas a procesos de innovación abierta, la visualización colaborativa a fin de identificar problemas (Osimo, 2011), el uso de foros de discusión abiertos o el aprovechamiento de propuestas de solución por lluvia de ideas. En este sentido, la implicación entre actores es continuada, y donde la noción del *open process* por ejemplo, el proceso de identificación de alternativas y de toma de decisiones podría bien acercarse más al uso de “*botes de basura 2.0*” o las llamadas también “*aulas de innovación*”, a centrar las estrategias colaborativas en el uso de la creatividad e inteligencia colectiva (fenómeno wiki), y donde los liderazgos y las nuevas tecnologías juegan un papel determinante como articuladores de la innovación, canalizadores de la participación y de nuevos espacios colaborativos (de carácter distribuido, con costes mínimos de operación y bajo una lógica de mayor horizontalidad o transversalidad).

Así pues, el advenimiento del enfoque de gobierno abierto viene acompañado de un nuevo (siempre inconcluso y creciente) maremágnum de herramientas, procesos y mecanismos que impactan y transforman en la dinámica potencial de formación y cambio de las políticas públicas, en sus orientaciones y efectos, y que mayormente tienen un componente tecnológico, siempre son capaces de abrir nuevas posibilidades de actuación, uso e interacción.

#### **4. DISEÑOS POLÍTICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS ABIERTAS: ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS**

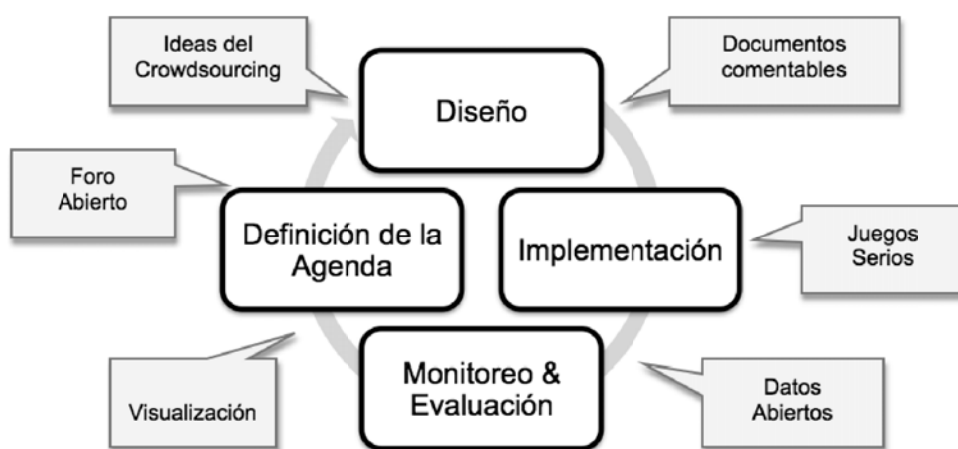
Comprender a las políticas públicas abiertas como construcciones (o diseños diferenciables de las políticas públicas normales) es fundamental para nuestros propósitos. Es en la forma en cómo se construye el diseño, los fines esgrimidos y plasmados en el mismo, los mecanismos, herramientas usadas, y sus resultados y consecuencias, los que de forma conjunta definen y distinguen a una política pública como abierta, frente a una normal.

Como bien se sabe, los diseños políticos son una compleja mixtura de fines y medios, de herramientas, procesos y objetivos que articulan un curso de acción pública. El diseño político

“...es el esfuerzo relativamente sistemático de desarrollar políticas eficientes y eficaces mediante la aplicación de conocimiento sobre los medios, obtenido gracias a la experiencia y la razón, hacia la adopción y desarrollo de cursos de acción que buscan el éxito en la atención a los fines perseguidos al interior de contextos políticos específicos” (Howlett, 2011).

Desde una perspectiva procesal, los diseños políticos abiertos serán la consecuencia de la agregación coherente de estrategias, mecanismos y herramientas<sup>8</sup> de transparencia, participación y colaboración en las fases de agenda, formulación e implementación (Figura 1).

**Figura 1. El Ciclo de las Políticas**



**Fuente: Osimo, 2011. (adaptado)**

Ahora bien, desde la perspectiva de los diseños políticos, el proceso de elaboración de las políticas mediante la selección de instrumentos está muy constreñido política e institucionalmente (Howlett, 2011). No obstante, los instrumentos identificados dentro de este paradigma articulan bajo premisas distintas la interacción, basándose más en la generación de espacios de colaboración y de confianza, y donde los mejores diseños políticos resultantes son aquellos que generan procesos y resultados que son más consistentes con el que su entorno les demanda.

Al entender las políticas abiertas como construcciones, y siguiendo el trabajo de M. Howlett (2011) para el estudio de los diseños políticos, usamos el llamado *NATO scheme* (taxonomía propuesta en su momento por C. Hood, (1983) para el estudio de las herramientas sustantivas que todos los gobiernos usan (acrónimo de las palabras *nodality*, *authority*, *treasure* y *organization*). Bajo su visión sistémica, las herramientas que el gobierno dispone se pueden clasificar en función de a) su capacidad para usar y transformar información y conocimiento (*nodality*), b) su capacidad



para tomar decisiones y ejercer la autoridad (*authority*), c) su capacidad para aportar recursos (*treasure*), y d) por su capacidad para llevar a cabo la acción a través de las organizaciones (*organization*). Las herramientas pueden trabajar o como detectores (*detectors*) o como generadores (*effectors*), es decir, como generadores de insumos o de productos en el proceso político (Hood, 1983).

Su acercamiento lo consideramos útil, pues con éste es posible identificar y ubicar en un primer esfuerzo las herramientas de gobierno abierto que definen los diseños de políticas públicas abiertas, pero con una salvedad importante. Hood identificó “*nodality*” como el recurso gubernamental que existe simplemente por el hecho de que los gobiernos han estado (históricamente) en el centro de las redes sociales y políticas (es decir, como actores que forman el núcleo de las “coaliciones dominantes” que controlan las políticas públicas) y que, dada su exclusividad, estatus legal y recursos, cuentan con información y conocimiento que otros no tienen o pueden llegar a tener. Dado que los gobiernos relacionales no buscan dicha centralidad (sino más bien su conversión en plataformas) este eje es precisamente el que verdaderamente define el cambio promovido por el enfoque del gobierno abierto<sup>9</sup>.

En la siguiente tabla incluimos algunas herramientas asociadas al enfoque de gobierno abierto, y que bien pueden ser ubicadas en la propuesta de vinculación entre modos de gobernanza y la propensión al uso de herramientas de M. Howlett (2011:129), con una salvedad importante, las herramientas aquí identificadas respecto de la última columna, en realidad van más allá de la implementación, y se refieren al proceso de las políticas en su conjunto (Tabla 1).

**Tabla 1. Propensión en el uso de de herramientas de implementación con base en el modo de gobernanza y el tipo de herramienta**

Tipos de recurso o herramientas	Legal	Corporativista	Mercado	Red	Abierta*
Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno directo</li> <li>• Tribunales administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatización</li> <li>• Externalización</li> <li>• Agencias operativas especializadas</li> <li>• Partenariados público-privado (PPP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencias de clientes</li> <li>• Grupos de trabajo en red entre varios tipos de organizaciones</li> <li>• Audiencias públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Co-producción y co-gestión de servicios públicos</li> <li>• <i>Crowdsourcing</i></li> <li>• Interoperabilidad</li> </ul>
Autoridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes</li> <li>• Regulación directa</li> <li>• Procedimientos administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones regulatorias independientes</li> <li>• Regulación delegada</li> <li>• Consejos consultivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desregulación</li> <li>• Regulación voluntaria y autorregulación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones de representantes de partes interesadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación ciudadana</li> <li>• Innovación abierta</li> <li>• Foros abiertos</li> <li>• co-producción y co-gestión</li> </ul>
Tesoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos al consumo</li> <li>• Seguros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios</li> <li>• Ayudas</li> <li>• Movilización financiera de grupos de interés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos de tipo impositivo</li> <li>• Pagarés por servicios públicos</li> <li>• Exhortación y disuasión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de grupos de interés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestos abiertos</li> <li>• Presupuestos participativos</li> <li>• <i>Crowdfunding</i></li> </ul>
Informacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas informativas sobre productos</li> <li>• Censura</li> <li>• Secretos oficiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de información gubernamental</li> <li>• Encuestas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estadísticas y recopilación de datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad de información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open data</li> <li>• Foros abiertos</li> <li>• Escucha activa</li> <li>• e-petitions y e-public services</li> </ul>

**Fuente:** Diseño y contenido adaptado de M Howlett (2011:129).

\* Columna añadida por los autores.

En la Tabla 2, planteamos un ejercicio de carácter exploratorio que, sobre la base del esquema NATO, nos permita identificar algunos casos o ejemplos vinculados a herramientas que actualmente se están impulsando en distintos países del mundo bajo la lógica del gobierno abierto y en el marco de estrategias implícitas para cristalizar dichos esfuerzos.

**Tabla 2. Ubicación de las estrategias y herramientas sustantivas de gobierno abierto usando el esquema NATO de C. Hood**

Detector			<i>Crowdfunding</i>	<i>Crowdsourcing</i>	Colaboración
	e-peticiones <i>Social media</i> <i>Civic apps</i>	Participación ciudadana	Presupuestos participativos		Participación
	Open data		Presupuestos abiertos		Transparencia
	Información	Autoridad	Tesoro	Tesoro	
Efector	Portales de transparencia <i>Open data</i>				Transparencia
	Social media Innovación abierta Escucha activa	Participación ciudadana	Presupuestos participativos	e-servicios públicos	Participación
		Codiseño	<i>Crowdfunding</i>	Cocreación <i>Crowdsourcing</i> Coproducción	Colaboración

**Fuente: Elaboración propia**

Algunos conceptos que consideramos relevantes en esta matriz son:

- **Open Data (Datos Abiertos):** Herramienta que busca propender a una mayor transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Ello supone: a) Por un lado, promover la innovación usando los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transformar los gobiernos *de proveedores de servicios a gestores de plataformas* (permitiendo que otras entidades y/o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web y agregar valor público). Lo anterior, considerando además que la administración no sólo provee datos sino que es en sí misma una gran consumidora de datos lo que favorece una mayor participación (activa) de la ciudadanía colaborando con los “vacíos” de información en vías a resolver problemas públicos urgentes (casos evidentes de ello ha sido el uso de las redes sociales en las recientes catástrofes naturales para canalizar ayuda y apoyar logísticamente a las víctimas o la reconocida experiencia de la Web británica *FixMyStreet*, creada para denunciar y resolver los problemas que los vecinos ven en sus calles); y b) Por otro lado, devolver a los ciudadanos sus propios datos (y los de la administración), y así incrementar la transparencia y rendición de cuentas (Ramírez-Alujas, 2011a, 2011b).
- **Innovación abierta:** Hace referencia a la idea de que para mantener o desarrollar un determinado modelo de gestión y de provisión de servicios, la apertura se transforma en un elemento vital como modo de compartir con otros actores e invitarles a participar mediante dos caminos posibles: a) desde el exterior hacia el interior (cuando hace un mayor uso de

ideas y tecnologías externas al propio modelo de gestión – lo que posibilita economías de alcance); y b) desde el interior hacia el exterior (cuando una organización permite que una parte de sus ideas y tecnologías sean usadas por otras – lo que permite desarrollar economías de escala). Mediante la transformación de los productos/servicios en plataformas que incorporan innovaciones internas y externas, y una amplia gama de servicios de valor añadido en torno a tales plataformas, las organizaciones pueden adaptarse mejor a las necesidades de su público;

- **Co-creación:** Se entiende como un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones “*con las personas, no solo para ellas*”, con un alcance más amplio que permita sumar a más ciudadanos, aplicando un nuevo modelo de gestión del conocimiento (cualitativo, de primera mano) que se sustenta en un tipo diferente de proceso (impulsado por el pensamiento de diseño). Ello confirmaría que sólo mediante la participación de los interesados en el diseño de servicios (co-creación) se puede hacer que los ciudadanos participen de manera más activa y habitual en la prestación de servicios (co-producción).

## 5. GOBIERNO ABIERTO Y REFORMAS ESTATALES: SITUACIONES Y ESCENARIOS DE CAMBIO HACIA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ABIERTAS

Históricamente, la dinámica común de los procesos de reformas estatales ha estado orientada hacia la transformación de estructuras y comportamientos organizacionales en el sector público (en sus dimensiones intraorganizacional, interorganizacional y de interacción con el entorno). La articulación de toda modernización administrativa ha pasado (hasta ahora) identificando al sector público y su aparato administrativo como el (gran) sujeto de las reformas, y “proponiendo cambios deliberados en la estructura y los procedimientos de las organizaciones del sector público con el objetivo de conseguir que funcionen (de una manera) mejor” (Pollit y Boukaert, 2010:25). Si el sector público (su estructura, rendimientos, capacidades, impactos y/o límites) fuera el problema, son las reformas al mismo el mejor (único) mecanismo para darle solución.

Por ello, definidas estas grandes reformas como paquetes de estrategias vinculadas en un plan de acción de alcance nacional, pueden en sí mismas ser entendidas y analizadas no sólo como “Planes de Acción País” usando la nomenclatura de la OGP<sup>10</sup>, sino, parafraseando a Y. Dror (Dror, 2003), como *meta-políticas* (es decir, como políticas que definen y articulan *cómo* hacer otras políticas públicas). Nos referimos a las estrategias nacionales en materia de gobierno abierto. En caso de producirse estos cambios por apertura, podríamos hablar de procesos de cambios paradigmáticos programados (Howlett & Cashore, 2007, 2009) que progresivamente van inhibiendo lógicas de estabilidad de estasis y perpetuación.

Si se enfatiza la dimensión de la transparencia, sería lógico pensar en principio que un gobierno abierto (o un gobierno que lidera, propone y apoya las reformas administrativas en esta dirección), producirá o gestionará *necesariamente* aparatos administrativos abiertos, y que estos (consecuentemente) favorecerán el desarrollo de políticas públicas también abiertas.



Bajo esta lógica, tener un gobierno abierto y consolidado (desde el punto de vista de la transparencia) podría asumirse como un paso previo necesario para que su aparato estatal pueda conseguir liderar o conducir procesos de diseño e implementación de políticas públicas abiertas. Las políticas públicas abiertas (y sus resultados en términos de una mayor eficacia, inmediatez, legitimidad y transparencia sobre los insumos y resultados obtenidos) serían el gran *output*, la deseada consecuencia de las reformas.

Por tanto, aunque se miren casos de éxito de políticas públicas y se apoyen iniciativas concretas, es comprensible que la preocupación y el *focus* de muchos de los gobiernos que defienden este acercamiento (y aquellos que apenas comienzan su andadura en el tema) esté en su conversión como *plataforma abierta*, recayendo su tarea no tanto sobre el desarrollo de políticas públicas abiertas, sino en los mecanismos y marcos legales de transparencia del sector público, y la definición de las estrategias macro y las nuevas formas de participación y colaboración (reglas de juego o patrones de interacción e intercambio de información) entre el gobierno, el sector público y privado, y la ciudadanía implicados en la toma de decisiones y en la prestación de servicios.

En todo caso, se trata siempre de dos procesos diferenciados. Por un lado se encuentra el proceso de transformación y apertura del aparato político-administrativo y por otro, la apertura de las políticas públicas que dicho aparato asume (es decir, la transformación de diseños políticos normales en diseños abiertos).

Dado el estado de avance y de desarrollo diferenciado de estos procesos de reformas es posible advertir empíricamente al identificar casos concretos, que gobiernos abiertos y políticas públicas abiertas *son fenómenos que no necesariamente van de la mano*, o cuya ocurrencia temporal no necesariamente sucede u obedece con base en el razonamiento común de que *“(solo) gobiernos transparentes generan (o son capaces de articular) políticas públicas abiertas” (o viceversa)*.

El proceso de las políticas públicas es la consecuencia de la interacción de los actores del subsistema de la política, las variables institucionales y de contexto, donde los aparatos administrativos funguen muchas veces un papel determinante como generadores y facilitadores de información, recursos y capacidades. Los aparatos administrativos gozan de una gran centralidad si de la aplicación y puesta en marcha hablamos, aunque en muchos casos las experiencias de *open services* den cuenta de la capacidad de la sociedad en implementar políticas o en prestar servicios públicos con una gran eficacia y lejos del gobierno. El proceso es determinante en la concepción de lo que es un gobierno abierto, pero la clave no está sólo ahí.

A continuación presentaremos un breve análisis sobre cuatro situaciones y tres escenarios potenciales que surgirían como resultado de la transformación de los diseños de políticas públicas en políticas públicas abiertas, tomando en cuenta el sistema administrativo que las contiene (Figura 2).

**Figura 2. Situaciones y escenarios de desarrollo del paradigma de gobierno abierto sobre las políticas públicas**



**Fuente: elaboración propia**

Frente al razonamiento común ya mencionado (es decir, gobiernos y sistemas administrativos normales con políticas públicas normales, y gobiernos y sistemas administrativos abiertos con políticas públicas abiertas, representadas en la Figura 2 con las Situaciones I y IV), podría advertirse dos situaciones adicionales:

**Situación II:** el caso que actores políticos de un subsistema dado produzcan e implementen políticas públicas abiertas *sin que los aparatos administrativos que las contienen o les dan vida necesariamente lo sean*. Se trataría de experiencias y casos de políticas públicas abiertas que conviven con aparatos estatales no abiertos, que en muchos sentidos pueden dar ejemplo de éxito, incentivar su estudio y difusión y alentar la esperanza sobre el cambio posible. Ejemplos de esta situación la podemos encontrar en los presupuestos participativos originarios como experiencia práctica en los gobiernos locales de Brasil o el uso intensivo de datos abiertos en medicina (Reino Unido) a través de la publicación de información relacionada con las tasas de éxito en cirugías al corazón, que han permitido que los pacientes comparen instituciones hospitalarias, generando una sana competencia y mejorando las tasas de supervivencia en un 50%.

Se trataría de casos exitosos en los que la coalición dominante sobre la política ha actuado como plataforma, logrado niveles importantes de transparencia e implicación ciudadana en la toma de decisiones (co-diseño) y en la prestación de servicios (co-gestión y colaboración) en una política específica. Estos gobiernos usarán la experiencia derivada de esta política abierta, de sus rendimien-

tos como fuente de inspiración para transformar otros diseños políticos o para argumentar y promover la necesidad de reformas administrativas profundas orientadas a la consolidación del gobierno abierto en el sector público en su conjunto más que sobre una o varias políticas en particular.

**Situación III.** Por otro lado, es posible tener gobiernos abiertos (en términos de transparencia fundamentalmente y participación, es decir, que estén utilizando plataformas de consulta ciudadana por ejemplo) *que coincidan temporalmente con políticas públicas que no lo sean*. Se trataría de aparatos estatales en proceso de reforma (apertura) que, como es lógico suponer, en muchos sentidos se enfrentan a herencias previas: tienen una batería de programas y políticas públicas sobre los cuales no pueden modificar diseños, dados los impedimentos legales, políticos o históricos, y/o técnicos (e incluso administrativos). Este tipo de gobiernos se enfrenta a grandes barreras institucionales para favorecer la apertura o la consolidación sus políticas públicas, y cuyo eje de actuación podría reducirse a favorecer la transparencia, transformar procedimientos y el funcionamiento interno de las entidades administrativas allí donde sea ámbito de su competencia o jurisdicción. En tales situaciones, la resistencia al cambio podría persistir durante mucho tiempo, pero al final la política podría terminar por abrirse completamente (al menos en materia de transparencia). Para ilustrar casos que puedan responder a esta situación podemos nombrar, por ejemplo a varios de los gobiernos que actualmente desarrollan estrategias en la materia como marco promotor que incentive la generación de prácticas de gestión pública “abierta” pero cuyo entramado institucional y formas de asumir el ciclo de políticas públicas siga siendo tradicional, sobretudo en sectores específicos como educación, infraestructura y vialidad. En el otro lado, observamos algunos casos donde la idea del gobierno abierto comienza a permeabilizar el tejido propio que sustenta el ciclo de políticas públicas como son los casos de consulta ciudadana sobre obras públicas, la participación ciudadana para la simplificación y digitalización de trámites o para construir las normas técnicas y/o marcos de regulación en materia de publicación de datos, firma electrónica o evaluación ambiental que se han venido impulsando en Chile en los últimos meses<sup>11</sup>.

Así pues, con estas cuatro situaciones, sería posible identificar tres escenarios de desarrollo (o de cambio) en la aplicación del paradigma del gobierno abierto en cuanto a la esfera de las políticas públicas. Revisamos a continuación estos escenarios y se sugieren algunas hipótesis:

**Escenarios de I a IV (o de I-III-IV)** (flecha central de la Figura 2) que podría llamarse de *traslación ecosistémica*: Este es el escenario de transformación lógica basado en la transformación consecutiva de la política a través del desarrollo e implementación de las llamadas Estrategias País (Planes de Acción asociados a la Alianza para el Gobierno Abierto, OGP). Como se ha destacado anteriormente, mediante los procesos de reformas administrativas orientadas o los llamados *Planes de Acción País*, se busca desarrollar *meta-políticas* a fin de detonar capacidades y reformas institucionales para que el aparato administrativo genere políticas abiertas, es decir, consolidar la visión lógica de que sólo gobiernos abiertos convertidos en plataformas son capaces de desarrollar y acoger políticas públicas abiertas. Este escenario, antes que cambiar la política, en realidad transforma la situación o ecosistema en donde la misma opera, es decir, cambia no su ser sino su circunstancia (de I a III) a fin de forzar una apertura sistémica (de I a IV).

**Escenario de I a II** (flecha superior de la Figura 2) que podría llamarse de *apertura endógenamente inducida*: Puede darse el caso de aparatos político-administrativos cerrados que no busquen cambiarse a sí mismos, sino abrirse o generar apertura *desde las políticas públicas* que sean diseñadas e implementadas. Sus experiencias de gobierno abierto, más que buscar consolidarse como plataforma abierta de servicios públicos, se centrarán exclusivamente en lograr diseñar políticas abiertas que operen autónomamente y bajo un régimen propio. En estos casos, estamos hablando de una alta capacidad de liderazgo que ha permitido el cambio sustantivo. Respecto de este escenario, podría hipotetizarse que sería posible y exitoso sólo si la interacción de la política pública en cuestión con otras políticas sea limitada y/o si el subsistema de la política al que pertenece goce de una gran autonomía respecto de otras áreas de asuntos o subsistemas.

**Escenario de III a IV** (flecha inferior de la Figura 2) que podría llamarse de *apertura sistémicamente inducida*: Finalmente, Puede darse el caso de aparatos político-administrativos abiertos que deseen consolidar su apertura transformando los diseños políticos previos heredados en esta dirección. Se trataría de gobiernos abiertos que, mediante el diseño de *meta-políticas*, busquen consolidar su apertura trasladando los principios y valores del gobierno abierto a todas las políticas públicas que este acoge. De suceder, esta sería una transformación regulada o establecida por ley, y contaría con el apoyo de instancias institucionales previamente conformadas orientadas a tal fin. En cualquier caso, estaríamos frente a un cambio de carácter sistémico que cruzaría de manera transversal toda la arquitectura y soportes del modelo de gestión pública en uso.

## 6. EL CAMINO HACIA UN NUEVO ECOSISTEMA EN EL DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: GOBERNANZA ABIERTA (OPEN GOVERNANCE)

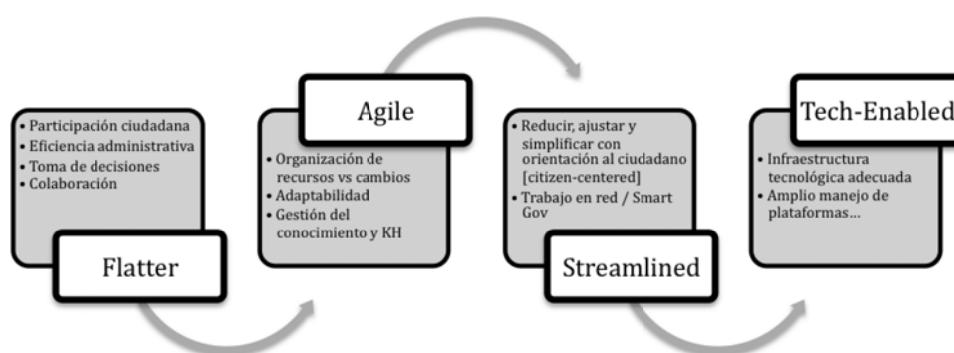
Bajo las distinciones que hemos desarrollado en este trabajo parece natural que el entorno que rodea el proceso de formulación, diseño y gestión de políticas públicas, además de complejo, transita inexorablemente hacia un cambio radical que, a nuestro entender, debiera ser reflejo de una interpretación y acción más actualizada respecto de las nuevas realidades que hemos mencionado como sustento del cambio de paradigma, es decir, el tránsito hacia sistemas político-administrativos abiertos condicionados por la existencia de organizaciones capaces de materializarlo. En tal sentido y para precisar el alcance de estas reflexiones (al menos de manera exploratoria y como posible hoja de ruta para seguir analizando en el futuro estos fenómenos), parece necesario esbozar un esquema que permita articular los elementos que constituirían las bases de esta nueva aproximación considerando el discurso subyacente y las ideas que fomenta el concepto de gobierno abierto.

Para ello y en consistencia con el planteamiento sugerido, si entendemos las políticas públicas como el producto concreto que surge del vínculo entre el Estado y la sociedad, asumimos que ellas surgen y se aplican desde un espacio institucional particular que ha tenido un sitio preferente y a veces exclusivo (o monopolístico si se prefiere) en este ámbito: los servicios y organismos públicos. Por ello, para promover políticas públicas abiertas, es imprescindible contar con una nueva archi-



itectura institucional, diferente a la que tradicionalmente observamos en nuestras burocracias públicas hoy en día: las *organizaciones de servicio público abierto (OSPA)* (Ramírez-Alujas, 2011). Ello trata en lo sustantivo, de propender a un modelo emergente de organización pública que se fundamenta en: a) estructuras más planas y horizontales basadas en el trabajo en red (y sin la tradicional jerarquización excesiva de las burocracias públicas); b) mayor flexibilidad y agilidad al momento de tomar e implementar decisiones, sobre la base del conjunto de nodos presentes en la red; c) reduciendo el tamaño y adelgazando estructuras (y procesos) que permitan evitar la duplicación de esfuerzos y facilitar el acceder a conocimiento y recursos allí donde se requiera; y d) habilitadas tecnológicamente para aprovechar las múltiples opciones y posibilidades que se disponen para robustecer y consolidar un modelo más relacional de acción pública (Ramírez-Alujas, 2011a; WEF, 2011). Por tanto, lo que hemos denominado como políticas públicas abiertas debieran ser un flujo o producto constitutivo de un tipo de arquitectura organizativa que también es abierta, que aprovecha los espacios de innovación y vínculo con la sociedad, y que es capaz de trabajar de manera conjunta y *redarquica* con los ciudadanos y otros actores relevantes para co-diseñar, co-crear y co-producir bienes y servicios públicos (Figura 3).

**Figura 3. El futuro del gobierno: FAST<sup>12</sup>**



**Fuente:** Adaptado de “The Future of Government. Lessons learned from around the world” (World Economic Forum, 2011)

Finalmente, tanto las políticas (como productos de este proceso) y las organizaciones de servicio público abierto (como plataformas desde las que se cristaliza la apertura, participación y colaboración), suponen y sustentan su existencia en un plano más amplio de interrelación con múltiples y diversos actores más allá del Estado. Este fenómeno alude a que el otrora “anacrónico” (y a ratos obsoleto) modelo de gestión pública al que hacíamos mención al principio, puede convertirse en una parte fundamental del ecosistema social que uniría a los ciudadanos, las comunidades y las empresas no mediante la absorción de nuevas responsabilidades o la construcción de capas adicionales de burocracia, sino a través de la voluntad de abrir procesos que anteriormente

permanecían cerrados, compartiendo espacios de trabajo conjunto, a través de la apertura y uso de datos públicos, la aplicación intensiva del enfoque de innovación abierta y el *crowdsourcing*, y la invitación a trabajar bajo esquemas de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios, que posibiliten el aprovechar la inteligencia colectiva y la llamada “sabiduría de las multitudes” (Ramírez-Alujas, 2011). A ello podemos llamarle *gobernanza abierta*, concebida como un ecosistema en el que confluyen las energías, esfuerzos y voluntades de distintos actores para construir soluciones en clave abierta, participativa y colaborativa.

## CONCLUSIONES

El advenimiento del gobierno abierto es clave para el presente y futuro de los estudios en políticas públicas. La estrategia de estudio a tal realidad como la aquí propuesta, se basa en la necesidad de una noción descriptiva que nos permita identificar el objeto de estudio, y de abordarlo con base más que en una perspectiva procesal, en función del desarrollo y cambio de los diseños políticos.

Resulta claro que no solo el modelo de relación ciudadanía - Estado y las estructuras estatales cambiarán bajo el alero de este paradigma. En muchos sentidos se redefinirán el *cómo* del proceso de las políticas, los diseños políticos resultantes y sus efectos. Como tales, el uso de mecanismos o herramientas de gobierno abierto en el diseño e implementación de políticas es un primer paso, pero si éstos no son sólo más que medios no articulados (o laxamente vinculados) a los fines de la política, tan sólo son eso, medios.

Comprender a las políticas públicas abiertas como un producto de gobiernos abiertos, es un acercamiento lógico, pero como perspectiva de análisis no nos permite identificar procesos de desarrollo y cambio. Comprender las políticas públicas abiertas como construcciones (o diseños) diferenciables de las políticas públicas normales es fundamental en este sentido, pues es en la forma en cómo se construye el diseño, los fines esgrimidos y plasmados en el mismo, los mecanismos y herramientas utilizadas, y sus resultados y consecuencias, lo que de forma conjunta define y distingue a una política pública como abierta, frente a una normal o tradicional.

Asociado al estudio del avance de las estrategias de gobierno abierto y su impacto en las políticas públicas y sus diseños, el identificar situaciones y escenarios de desarrollo puede brindar pautas metodológicas para favorecer análisis comparativos, o para dar seguimiento a las estrategias país en cuanto a su implementación y resultados. En todo caso, el punto neurálgico está en la identificación de dos procesos diferenciables y que a efectos de análisis deben ser tratados por separado: Por un lado se encuentra el proceso de transformación y apertura del aparato político-administrativo (es decir, la transformación de un gobierno tradicional en un gobierno abierto) y por el otro, la apertura de las políticas públicas que dicho aparato asume (es decir, la transformación de diseños políticos normales en diseños abiertos).

Estos procesos sin duda pueden dar pautas para comprender el surgimiento de un nuevo modelo de organización pública basado en la apertura, la emergencia de una arquitectura institucional diferente a la que tradicionalmente hemos concebido y analizado (sustentada en enfoques participativos y colaborativos), y un nuevo contexto en las relaciones y vínculos que permiten agregar y crear valor

público, económico, político y cívico a partir de las diversas interacciones que los actores van configurando en este nuevo ecosistema, al que hemos definido como gobernanza abierta.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Este artículo corresponde a una versión mejorada de la ponencia presentada por los autores en el I Congreso Internacional sobre Gobernanza y Asuntos Públicos, en la Universidad Complutense de Madrid, los días 5 y 6 de Julio de 2012.
- <sup>2</sup> Tal vez la cita actual más contundente sobre esta afirmación sea la dicha por la Secretaria de Estado de EE.UU. Hillary Clinton, en su intervención en la Reunión Mundial Anual del *Open Government Partnership* (OGP) de Brasilia (y que para abril de 2012 aglutinaba a 55 países): “*In the 21st century, the US is convinced that one of the most significant divisions between nations will be not between east or west, nor over religion, so much as between open and closed societies*”.
- <sup>3</sup> A juicio de M. Howlett, (Howlett, 2011), la globalización (como internacionalización) y la “reticulación” (*networkization* - es decir, el paso del gobierno a la gobernanza en sus distintas modalidades determinadas por la naturaleza de las interacciones sociales y de las reglas) son dos fuerzas importantes para explicar las transformaciones actuales en los diseños políticos, pero que, abordadas por separado, generan problemas. En este sentido “... muchos debates existentes sobre diseños políticos continúan anclándose en el impacto de estos dos procesos, y como resultado, mucha de la discusión existente sobre las herramientas y diseños políticos se caracteriza por la desinformación, la predilección ideológica y una innecesaria (y polarizada) toma de postura.” (pág. 11)
- <sup>4</sup> La traducción al inglés del término “políticas públicas abiertas” podría ser “*open public policies*”, no obstante, en este idioma tal término podría significar “abrir las políticas públicas” haciendo clara referencia a la acción de abrir, más que a una adjetivación conceptual producto de tal acción. Ello puede ser problemático en la literatura, y cabría la sospecha de que es esta peculiaridad semántica la que ha inhibido el desarrollo de esta discusión conceptual en lengua inglesa tal como se propone en este trabajo.
- <sup>5</sup> Sabemos que una política pública es algo más que una decisión o conjunto de decisiones; es algo más que un programa; su diseño implica un comportamiento tanto como unas intenciones; es un curso propuesto de acción; deviene de un proceso ocurrido en el tiempo; otorga un papel clave pero no exclusivo a las agencias públicas; y son subjetivamente definidas. Ahora bien, dependiendo del modelo o enfoque teórico usado (con las limitaciones que ello implica en cada caso), las políticas públicas pueden entenderse como decisiones (Majone, 1996, 1997) como programas (Rose, 1998; Rose & European Consortium for Political Research., 1984) como acciones articuladas en torno a un sistemas de creencias (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007) como instituciones (Ostrom, 1991, 2011) o como diseños políticos (Howlett, 2011; Ingram, Schneider, & deLeon, 2007).

**César Nicandro Cruz-Rubio**

Forma parte del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG) Madrid, España  
cesar.cruz.rubio@gigapp.org

**Álvaro V. Ramírez-Alujas**

Forma parte del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG) Madrid, España  
alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org

- <sup>6</sup> Es decir, la noción del proceso de las políticas como un ciclo compuesto por fases identificables - desde la agenda, la formulación, adopción, implementación y evaluación,
- <sup>7</sup> En enfoque procesal no sólo es útil como dispositivo de desagregación analítica de lo que de otra forma sería concebido como un complejo y continuo entramado de transacciones (deLeon, 1997), sino como metáfora sistémica de base que asume la interdependencia entre fases y la retroalimentación de cada una con las demás, útil tanto para el estudio de las políticas como para la práctica político-administrativa. De hecho argumentamos que la aceptación (no discusión o crítica) del modelo procesal al enfrentarlo al paradigma del gobierno abierto es en esencia un argumento más para sugerir y reforzar su utilidad descriptiva.
- <sup>8</sup> Por estrategias nos referimos a las líneas de acción macro que orientan o definen fines y medios que incluye el uso de uno o varios instrumentos y/o herramientas específicas para tal fin. Se trataría en definitiva de las líneas de acción que definen a la política y sus cursos de acción en el mediano y largo plazo. Los instrumentos por su parte son aquellas técnicas o medios mediante los cuales se busca lograr sus fines y estrategias. En muchos sentidos, la definición de instrumentos es lo que constituye el *policy-making* (formulación de las políticas) (Howlett, 2011; Linder & Peters, 1988, 1989).
- <sup>9</sup> La centralidad del gobierno, en todo caso, dependerá de sí es capaz de articular necesidades, innovaciones y transformarlas en la conducción y definición de políticas. Con esta afirmación se busca destacar que la información, conocimiento y *expertise* que se está generando *fuera* del gobierno resulta de fundamental importancia en la conformación de diseños políticos abiertos.
- <sup>10</sup> Para mayor detalle sobre la iniciativa multilateral *Open Government Partnership* (OGP) / Alianza para el Gobierno Abierto, se sugiere visitar su sitio Web, explorar los principios que la sustentan y consultar los planes de acción de los países miembros: <http://www.opengovpartnership.org/>
- <sup>11</sup> Para mayor información se puede consultar la sección sobre participación del Portal de Gobierno Abierto de Chile: <http://alpha.gobiernoabierto.cl/participa/>
- <sup>12</sup> FAST es un acrónimo de las palabras *flatter* (plano), *agile* (ágil), *streamlined* (racionalizado o adelgazado) y *tech-enabled / tech-savvy* (habilitado tecnológicamente).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009) *Agendas and instability in American politics* (2nd ed.) The University of Chicago Press, Chicago, Illinois.
- De Leon, P. (1997) "Una Revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier." *Gestión y Política Pública*, VI(1), 5-17, Ed. CIDE, México, D.F.
- Dror, Y. (2003) Social-Science Meta Policy. In A. B. Cherns, R. Sinclair & W. I. Jenkins (Eds.), *Social Science and Government: Policies and Problems* (pp. 229-234) Routledge, London, New York.
- Dye, T. R. (1998) *Understanding public policy* (9th ed.) Upper Saddle, Prentice Hall, River, N.J.
- Hood, C. C. (1983) *The tools of government*. Macmillan, London.
- Howlett, M. (2011) *Designing Public Policies* (1st. ed.) Routledge, London, New York.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2007) "Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change." *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50-62, Canada.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009) "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem" *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46, USA.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2007) Social Construction and Policy Design. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 93-126) Westview Press, Boulder, Colorado.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005) *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. The University of Chicago Press, Chicago, Illinois.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1988) "The Analysis of Design or the Design of Analysis?" *Policy Studies Review*, 7(4), 738-750, USA.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989) "Instruments of Government: Perceptions and Contexts." *Journal of Public Policy*, 1(9), 35-58, USA.
- Majone, G. (1996) Los usos del análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed., pp. 341-366) Miguel Angel Porrúa, México.
- Majone, G. (1997) *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Mayntz, R. (2000) "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'." *Instituciones y Desarrollo*(7), 35-52, Barcelona, España.
- Open Government Partnership OGP. (2012) Official Brochure. In O. G. Partnership (Ed.), *Open Government Partnership*: Open Government Partnership, USA.
- Osimo, D. (2011) Policy-making 2.0: a refined model. EN Benchmarking e-government in web 2.0. Retrieved 01-agosto, 2011, from  
<<http://egov20.wordpress.com/2011/07/14/policy-making-2-0-a-refined-model/>>

- Ortiz de Zárate, A. (2012) “Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas.” *Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, (WP- 2012-15), Madrid, España.
- Ostrom, E. (1991) *A Framework for Institutional Analysis*. Unpublished manuscript, Bloomington IN.
- Ostrom, E. (2011) “Background on the Institutional Analysis and Development Framework.” *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27, USA.
- Peters, B. G. (1998) *Globalization, Institutions and Governance*. Unpublished manuscript, USA.
- Petrik, K. (2010) “Deliberation and Collaboration in the Policy Process: A Web 2.0 approach.” *Journal of Democracy and Open Government*, 2(1), 18-27, USA.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011a) “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales.” *Revista Enfoques*, IX(15), 99-125, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011b) “Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica.” *Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, (WP- 2011-09), 24, Madrid, España.
- Rose, R. (1998) *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Rose, R., & European Consortium for Political Research (1984) *Understanding big government : the programme approach*. Sage Publications, London; Beverly Hills.
- Sabatier, P. A. (2007) The Need for Better Theories. In *Theories of the policy process* (2nd. Edition ed., pp. 3-17) Westview Press, Boulder, Colorado.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993) *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007) The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd. ed., pp. 189-220). Westview Press, Boulder, Colorado.
- Subirats, J. (2012) “Algunas ideas sobre política y políticas en el cambio de época: Retos asociados a la nueva sociedad y a los movimientos sociales emergentes.” *Interface: a journal for and about social movements*, 4(1), 278-286, Barcelona, España.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007) Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In *Theories of the policy process* (Second Ed. ed., pp. 155-187) Westview Press, Boulder, Colorado.
- WEF, W. E. F. (2011) *The Future of Government: Lessons Learned from around the World*, *World Economic Forum*, Geneve, Switzerland.