

LA GOBERNANZA DIGITALIZADA



tirant
lo blanch

JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA
COORDINADOR

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CORDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

ELISA SPECKMAN GUERRA

*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

LA GOBERNANZA DIGITALIZADA

Autores:

JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA
JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ

tirant lo blanch
Ciudad de México, 2024

Copyright ® 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

© Jorge Francisco Aguirre Sala
Julio César Bonilla Gutiérrez

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Av. Tamaulipas 150, Oficina 502
Hipódromo, Cuauhtémoc
CP 06100, Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1071-770-1
MAQUETA: Disset Ediciones

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.
Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCtirant.pdf>

**Comité Editorial del Instituto de Transparencia, Acceso
a la Información Pública, Protección de Datos Personales
y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México 2024**

Dr. Julio César Bonilla Gutiérrez

Comisionado Ciudadano del INFO CDMX

Mtra. Laura Lizette Enríquez Rodríguez

Comisionada Ciudadana del INFO CDMX

Dra. Sonia Venegas Álvarez

Especialista externa

Dra. Julieta Morales Sánchez

Especialista externa

Mtro. Juan Gómez Pérez

Especialista externo

Coordinador del Comité

Esp. Héctor Javier Maya Ibarra

Director de Vinculación y Proyección Estratégica del INFO CDMX

Secretario Técnico del Comité

Lic. Raúl Llanos Samaniego

Director de Comunicación Social del INFO CDMX

**Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información
Pública, Protección de datos Personales y Rendición de Cuentas
de la Ciudad de México**

Arístides Rodrigo Guerrero García

Comisionado Presidente del INFO CDMX

Julio César Bonilla Gutiérrez

Comisionado Ciudadano del INFO CDMX

Laura Lizette Enríquez Rodríguez

Comisionada Ciudadana del INFO CDMX

María del Carmen Nava Polina

Comisionada Ciudadana del INFO CDMX

ÍNDICE

<i>Prólogo</i>	<i>9</i>
JUAN GÓMEZ PÉREZ	
<i>Introducción.....</i>	<i>13</i>
<i>Capítulo 1. Interoperabilidad en la gobernanza digital: construyendo un futuro inteligente</i>	<i>17</i>
JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ	
<i>Capítulo 2. Necesidad y balance de la digitalización de la gobernanza</i>	<i>29</i>
JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA	
<i>Capítulo 3. La evaluación del gobierno abierto como paradigma para la gobernanza digital.....</i>	<i>81</i>
JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA	
<i>Capítulo 4. Retos, modelos y procesos de la gobernanza digital</i>	<i>121</i>
JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA	
<i>Capítulo 5. La unificación de ideas gubernamentales con el lenguaje ciudadano: las tareas semántico-hermenéuticas.....</i>	<i>165</i>
JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA	

Prólogo

Como docente universitario e interesado en divulgar el conocimiento que actualmente generan especialistas en campos relacionados con la transparencia, la protección de datos personales, el gobierno abierto y el derecho digital, me complace presentar la obra *La gobernanza digitalizada*, escrita por dos destacados colegas: José Francisco Aguirre Sala y Julio César Bonilla Gutiérrez.

Este trabajo tiene como principal acierto que somete al lector una exposición clara e interdisciplinaria de los debates y desafíos que suscita la digitalización de la gobernanza en México y el mundo.

La gobernanza, entendida como el nuevo paradigma de las relaciones entre sociedad y gobierno, es un concepto que busca visibilizar procesos de mayor participación ciudadana, redimensionamiento del espacio público, así como la irrupción de las tecnologías para promover: el acceso a la información y la generación de conocimiento colaborativo. En otras palabras, la gobernanza implica forma de identificar las transformaciones y tendencias del Estado contemporáneo. un Estado que ha tenido que evolucionar de manera vertiginosa frente a una sociedad globalizada y mayormente participativa y de burocracias estatales empujadas a reinventarse, para introducir nuevas formas gestión e impulsar reformas estructurales que transformen las reglas de organización gubernamental y los mecanismos de cooperación con la comunidad.

En esta línea de innovación y cambio encontramos el libro que ahora nos comparten dos excelentes académicos de la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Nacional Autónoma de México, una publicación, que seguramente será del interés de servidores públicos, directivos de dependencias

de la administración pública, organizaciones de la sociedad civil, tecnólogos e informáticos, y, en general, docentes y estudiantes que ahora mismo se encuentran ante la necesidad de comprender los alcances de la gobernanza digitalizada. Para ello, los autores nos llevan por un recorrido sobre los antecedentes históricos, conceptuales y jurídicos de la gobernanza para evaluar los pros y los contras de su digitalización.

En este sentido, no es un texto prescriptivo, sino que brinda elementos para favorecer una mirada crítica y reflexiva sobre uno de los mayores cambios que actualmente experimenta la administración pública y su relación con la comunidad. También propone algunos conceptos fundamentales para abordar el tema, entre ellos la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación tecnológica.

Por tanto, se aborda la gobernanza como un proceso que genera información útil para la sociedad promueve la incorporación de nuevas tecnologías, y particularmente, impulsa la participación ciudadana desde las bases, generando experiencias democratizadoras.

La presente publicación es también útil para introducirse en las experiencias de la implementación del gobierno abierto y sus modelos de evaluación, sobre todo como pilar de la gobernanza digitalizada y mecanismo para interpelar a las instituciones e incidir en las decisiones colectivas.

En el mismo sentido, también aborda los retos de la interoperabilidad de la administración pública, principalmente, como desafío tecnológico y organizacional, teniendo como referencia la experiencia del modelo mexicano.

En resumen, este libro se incorpora con bastante acierto al fondo editorial del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX), integrado por publicaciones que buscan poner al alcance de un

público más amplio temas especializados de la mano de docentes y académicos destacados.

Con la presente obra, sus autores han abierto un diálogo generoso con las personas que ahora mismo, desde distintos ámbitos, impulsan el intercambio de experiencias para fortalecer la gobernanza y aprovechar el cambio tecnológico. Se cumple lo que alguna vez dijo un notable intelectual mexicano, Gabriel Zaid: escribir un libro es iniciar una conversación.

JUAN GÓMEZ PÉREZ

Introducción

La propuesta de *digitalizar la gobernanza* es pertinente para la democratización de las relaciones entre la administración pública y la ciudadanía.

Pero ¿qué significa democratizar y digitalizar la gobernanza? El propósito apunta a la estructuración de una gobernanza instrumentada para que las y los ciudadanos organizados, o a título individual, puedan incidir en los vastos procesos políticos, la modalidad del gobierno abierto y la gobernabilidad.

Una aportación de esta propuesta para digitalizar la gobernanza explora lo referente al uso de las tecnologías digitales para la recopilación, sistematización, conexión y acceso universal de datos que puedan producir gran valor social en la sociedad civil y los sectores privados y público, así como en las competencias de articulación y concreción de políticas que generen. A esto puede llamarse “gobierno abierto” por la disponibilidad ante todos los sectores de los datos poseídos por el gobierno y distinguirlo de la gobernanza digital, estableciendo esta última como el uso de las tecnologías digitales para la concreción colaborativa que define, ejecuta y evalúa las políticas públicas.

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

El desarrollo de los conceptos anteriores, con minuciosos matices, está plasmado en cinco capítulos. El capítulo uno contiene la lúcida explicación del doctor Julio César Bonilla Gutiérrez. Dicho texto expone magistralmente el contexto de interacción entre tecnologías digitales y la administración pública, la interoperabilidad en la gobernanza del futuro y las posibilidades y retos de la gobernanza digital ahondando en la portabilidad de datos y los riesgos de la ciberseguridad.

Los capítulos dos a cinco, del doctor Jorge Francisco Aguirre Sala, presentan los antecedentes en el caso mexicano a través de tres categorías: la definitorio-conceptual, la histórica y la fundamentación jurídica. Establece los retos principales a considerar, a saber: el acceso transparente a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la diversidad de modelos y modalidades de evaluación de dichas acciones. De cara a los antecedentes y las problemáticas, argumenta la necesidad de la gobernanza y su digitalización, así como un primer acercamiento de los beneficios e inconvenientes posibles de la propuesta.

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

El capítulo cuatro contiene los retos, modelos y etapas de la interoperabilidad pertinentes a la gobernanza digital. Ahonda en las corresponsabilidades entre el gobierno y los ciudadanos y la necesidad de la construcción de narrativas comunes entre éstos. Si bien constituye la sección medular de la propuesta de interope-

rabilidad, apunta al capítulo siguiente para abordarla en la perspectiva semántico-hermenéutica que complementará la construcción de narrativas comunes entre gobernantes y gobernados.

El capítulo cinco contiene la aplicación de la metodología hermenéutica a la construcción de una narrativa común entre gobernantes y ciudadanos; punto de partida fundacional para la práctica del buen gobierno y de la gobernanza. Esta práctica, a su vez, debe ser operativa con aspectos puntuales y orientadores del quehacer de los funcionarios públicos.

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

REFERENCIAS

Nancy, Jean-Luc (2008). *Verité de la démocratie*. París: Éditions Galilée.

Capítulo 1.

Interoperabilidad en la gobernanza digital: construyendo un futuro inteligente

JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ¹

INTRODUCCIÓN

En el contexto actual, marcado por una creciente digitalización y una compleja interdependencia global, la ya existente capacidad con la que cuentan las diversas entidades y sistemas para colaborar efectivamente se ha convertido en factor crucial que puede potenciar significativamente el beneficio y la utilidad de todo acto de gestión pública. La interoperabilidad —entendida como la capacidad de diferentes sistemas y organizaciones para intercambiar y utilizar información de manera segura y eficiente— desempeña un papel esencial en este escenario. Pero, para entender plenamente su impacto, es esencial, primero, comprender los conceptos de gobernanza y, por extensión, de gobernanza digital.

En ese orden de ideas, la gobernanza se refiere al marco de reglas, procesos y mecanismos que diversas entidades —desde gobiernos hasta empresas privadas y organizaciones no gubernamentales— utilizan para tomar decisiones eficaces, administrar los recursos y garantizar que sus operaciones cumplan con los estándares éticos, legales y funcionales. En su esencia, la gobernanza versa o se ocupa del modo como se conducen las entidades en

¹ Licenciado, especialista y doctor en Derecho (UNAM), comisionado ciudadano en el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

el cumplimiento de sus objetivos, cómo se toman las decisiones y se aseguran que se implementen de manera que se promueva el bienestar colectivo.

Al aplicar los principios de la gobernanza en contextos caracterizados por un uso generalizado de las tecnologías de la información y comunicación, emerge el concepto de gobernanza digital, el cual implica no sólo el uso de herramientas digitales para mejorar la administración pública y los servicios ofrecidos a la ciudadanía, sino también la creación de políticas que regulen este uso para asegurar que la digitalización contribuya al bien común. Así, la gobernanza digital abarca desde la digitalización de los procesos burocráticos que se realizan al interior de las instituciones hasta la gestión de datos personales y la seguridad cibernética o ciberseguridad, todo ello bajo el paraguas de prácticas transparentes, responsables e inclusivas de cara a todas las personas. Es más: quizá, si lo pensamos con mayor detenimiento, la gobernanza del siglo XXI, como lo argumenta Kettl (2020, p. 103), “es cada vez más una cuestión de cruzar fronteras entre los sectores público, privado y sin fines de lucro, y entre el ámbito nacional e internacional”.

Ahora bien, la interoperabilidad es fundamental en la gobernanza digital porque permite que sistemas informáticos heterogéneos y, a menudo, dispersos geográficamente interactúen de manera efectiva. Esto es crucial para que los gobiernos puedan ofrecer servicios integrados y responsivos que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente. Por ejemplo, la capacidad de compartir información entre departamentos de salud, seguridad y bienestar social puede facilitar una respuesta más coordinada y efectiva en situaciones de crisis o, incluso, prevenirlas.

Por tales razones —pero, sobre todo, en virtud de las inmensas posibilidades que apenas vislumbramos y las promesas que nos ofrecen las nuevas tecnologías que hemos desarrollado—, explorar la interoperabilidad en el marco de la gobernanza digital abre una ventana por la que podemos y debemos asomarnos a un futu-

ro más *inteligente, abierto y sensible*. un futuro en el que la tecnología y la administración pública no sólo coexistan, sino que se potencien mutuamente para mejorar de manera significativa la calidad de vida de la ciudadanía.

El presente capítulo, en tal medida, busca profundizar en cómo la sinergia entre interoperabilidad y gobernanza digital puede ser explotada para construir infraestructuras críticas más robustas, ciudades inteligentes y sistemas de gobernanza más participativos y transparentes, todo dentro un marco que garantice la justicia, la igualdad de derechos, la inclusión, la accesibilidad universal y abone a la consolidación de una democracia sustancial y útil para todas y todos.

Por ello, abordamos algunos casos de estudio globales, identificamos desafíos clave y proponemos estrategias para fomentar un ecosistema digital que responda efectivamente a las necesidades de todos los sectores de la sociedad. En esta exploración, no sólo resaltaremos la importancia crítica de la tecnología en la administración pública moderna, sino que subrayaremos el papel indispensable de políticas bien diseñadas para asegurar que la digitalización promueva una inclusión genuina y prevenga el ensanchamiento o agravamiento de las brechas sociales ya existentes.

Sinfonía digital: orquestando la interoperabilidad en la gobernanza del futuro

En el complejo tejido de nuestra sociedad digitalizada, la capacidad de diferentes sistemas y entidades para comunicarse y cooperar representa más que una necesidad técnica: es un pilar fundamental para sustentar una gobernanza digital efectiva y responder a las exigencias de un Estado democrático constitucional. La interoperabilidad no se limita a la mera interacción técnica entre plataformas tecnológicas; engloba una profunda interconexión semántica y organizacional que permite a diversas entidades gubernamentales, empresas y organizaciones civiles interactuar dentro de un marco de entendimiento común y procedimientos armonizados. Esta capacidad multidimensional es crucial para que la administración pública no sólo responda de

manera ágil a las necesidades de los ciudadanos, sino que también promueva la igualdad, la transparencia y la inclusión en la provisión de servicios esenciales, como la salud y la seguridad. La adopción de tecnologías estándares que fomentan esta conexión es vital, transformando radicalmente la forma en que los servicios públicos operan, en una sinergia anteriormente inimaginable, hacia un modelo donde la eficiencia y accesibilidad son la norma y no la excepción.

Dirigir esta orquesta digital requiere de un liderazgo que combine conocimientos técnicos profundos con una comprensión igualmente robusta de las políticas públicas y los modelos administrativos. Las personas que lideren la gobernanza digital, más que administradoras tecnológicas, deben ser visionarias, capaces de integrar prácticas de interoperabilidad dentro de los marcos de gobernanza que mejoren la eficiencia de los servicios y fortalezcan los pilares democráticos de equidad y participación ciudadana. Esto implica adoptar políticas que hayan demostrado ser exitosas en diversos contextos nacionales e internacionales, aprendiendo de experiencias globales para moldear estrategias que respondan a las especificidades culturales y políticas de cada sociedad.

La transformación digital de Estonia es un ejemplo emblemático de cómo un pequeño país puede liderar en la adopción de prácticas de gobernanza digital, y establecer un modelo de accesibilidad, transparencia y eficacia gubernamental. Estonia ha implementado la identidad digital para toda su población e integrado servicios gubernamentales de manera que cualquier interacción con el Estado puede ser gestionada en línea, lo cual demuestra cómo la interoperabilidad puede facilitar un ecosistema de servicios integrados y centrados en la persona usuaria.

Reflexionando sobre el alcance y las implicaciones de estas transformaciones, es evidente que la interoperabilidad en la gobernanza digital debe ir más allá de la ejecución tecnológica para abrazar una visión que fortalezca los principios democráticos. Como argumenta Dafoe (2022), en un mundo cada vez más in-

fluido por las capacidades de la inteligencia artificial, la gobernanza digital debe ser diseñada para ser ambiciosa en su alcance y meticulosa en su instrumentación, asegurando que los avances tecnológicos se utilicen para promover un bienestar colectivo y no simplemente para aumentar la eficiencia burocrática. Esto requiere una colaboración robusta y permanente entre estados que comparten lecciones y políticas para enfrentar colectivamente los desafíos que presenta nuestra era digital. Esta colaboración, basada en la transferencia de conocimientos y experiencias, es crucial para que la gobernanza digital responda a las necesidades del presente y prepare las bases para un futuro más justo y equitativo, bajo los principios de un Estado democrático constitucional.

Los estudios de caso de interoperabilidad de todo el mundo proporcionan una visión práctica y clara de cómo se puede implementar esta capacidad para abordar desafíos complejos y variados. A lo largo de Europa y Asia, los gobiernos han estado utilizando tecnologías interoperables para revolucionar la eficiencia administrativa y mejorar las respuestas ante emergencias, demostrando la profundidad y amplitud de las aplicaciones posibles de la interoperabilidad en contextos gubernamentales. Un ejemplo promimente de la importancia vital de la interoperabilidad se observó durante la pandemia de covid-19, donde fue crucial la capacidad para intercambiar información de salud de forma rápida y segura entre distintos organismos y países. Esto facilitó una gestión más efectiva de la crisis sanitaria, así como subrayó la importancia crítica de contar con sistemas bien integrados y coordinados que puedan operar bajo presión extrema, ofreciendo soluciones en tiempo real esenciales para salvaguardar la salud pública y la seguridad.

Sin embargo, un componente crítico, y a menudo desafiante de esta sinfonía digital, es garantizar que la gobernanza digital eficiente e inclusiva. La interoperabilidad debe ser una herramienta para fomentar la igualdad y garantizar el acceso universal a los servicios gubernamentales. Esto implica enfrentar directamente

desafíos, como la brecha digital, que sigue excluyendo a segmentos significativos de la población mundial del acceso completo a los servicios digitales. Además, deben integrarse la protección de datos personales y la fortaleza de la seguridad cibernética, desde el diseño de los sistemas, asegurando que la digitalización beneficie a todos los sectores de la sociedad y no amplíe las desigualdades preexistentes. La implementación de políticas que incorporen consideraciones de privacidad y accesibilidad desde la concepción de cada proyecto garantiza que la tecnología sirva como puente y no como barrera, promoviendo una inclusión efectiva y equitativa.

Mirando hacia el futuro, la partitura de la gobernanza digital continuará evolucionando al ritmo de los avances tecnológicos. Innovaciones como el *blockchain*, la inteligencia artificial y la computación en la nube tienen el potencial de transformar aún más la manera en que los gobiernos interactúan con los ciudadanos y entre sí, ofreciendo oportunidades sin precedentes para mejorar la transparencia, la eficiencia y la participación ciudadana. Sin embargo, estas mismas tecnologías también presentan nuevos desafíos en términos de regulación y ética que requieren una cuidadosa consideración y adaptación de políticas. La necesidad de mantener una armonía dentro de la orquesta digital implica que debemos ser proactivos en la evaluación de cómo las tecnologías emergentes afectan la dinámica social y política, y estar preparados para ajustar nuestras prácticas y políticas para enfrentar estos retos de manera que se preserve el núcleo democrático de nuestras sociedades.

La interoperabilidad, por tanto, trasciende su rol como un mero aspecto técnico de la tecnología de la información para convertirse en un pilar fundamental de la construcción de un futuro donde la tecnología y la administración pública no sólo coexisten, sino que colaboran estrechamente en beneficio de todos. Al orquestar una sinfonía de sistemas bien coordinados y políticas cuidadosamente planificadas, podemos aspirar a un mundo donde la gobernanza digital actúe como el director

de una orquesta que toca una melodía de progreso, inclusión y equidad. Esta visión de futuro es fundamental para diseñar estrategias que enfrenten los desafíos del presente y preparen nuestras estructuras gubernamentales y sociales para las oportunidades y retos del mañana.

Posibilidades de avance y retos en la gobernanza digital

Avanzando la interoperabilidad a través de la portabilidad de datos

La portabilidad de datos es un concepto central en la discusión sobre la interoperabilidad dentro de la gobernanza digital, especialmente en un Estado democrático constitucional. En esencia, ésta se refiere a la capacidad de trasladar datos de un ambiente de sistema a otro de manera fluida y segura, sin impedimentos técnicos o de uso. Esta capacidad es crucial para el desarrollo de servicios públicos tanto eficientes como accesibles para toda la ciudadanía.

Desde una perspectiva de la gobernanza —en los términos que la hemos concebido y concebimos de cara al resto del siglo—, la portabilidad de datos permite una integración más profunda y efectiva de los servicios ofrecidos por el gobierno, facilitando una experiencia más amigable y cohesiva para las personas usuarias. Por ejemplo, en el ámbito de la salud pública, la portabilidad permitiría quizás que la información médica de un paciente fluya de manera segura entre proveedores, asegurando que cada punto de atención tenga acceso a la historia clínica completa, lo cual es vital para proporcionar atención médica personalizada y efectiva.

Además, la portabilidad de datos, en tanto derecho humano fundamental, relativo a la privacidad, la intimidad y la autodeterminación informativa de las personas, resulta necesariamente en el derecho de la persona a controlar su propia información, un pilar de las democracias constitucionales modernas.

Bajo reglamentos como el *General Data Protection Regulation* (GDPR, art. 20, 2016) de la Unión Europea, se otorga a los individuos el control sobre sus datos personales, incluyendo el derecho a transferir esos datos entre diferentes plataformas de servicio. Esta facultad empodera a las personas y promueve una competencia saludable entre empresas al evitar que los monopolios retengan datos (y, por ende, clientes) de manera indefinida.

Sin embargo, la implementación efectiva de la portabilidad de datos requiere que los sistemas involucrados sean capaces de interoperar mediante formatos comunes de datos y protocolos de comunicación estandarizados. Aquí, los estándares abiertos desempeñan un papel fundamental, permitiendo que diferentes sistemas y aplicaciones comuniquen y procesen los datos compartidos sin errores ni pérdidas de información. La definición y aplicación de estos estándares es un desafío significativo, pero esencial, para lograr la interoperabilidad en la práctica.

Riesgos y desafíos de ciberseguridad en la interoperabilidad

Si bien, como hemos visto, la portabilidad de datos abre numerosas oportunidades para la mejora de la gobernanza digital, lo cierto es que su efectiva implementación conlleva riesgos significativos de ciberseguridad que deben ser meticulosamente gestionados para proteger a la ciudadanía y mantener la integridad de los sistemas de gobierno digital.

La vulnerabilidad a ataques cibernéticos, por ejemplo, aumenta exponencialmente al interconectar múltiples sistemas. A medida que los datos circulan entre plataformas, se amplían las oportunidades para que actores maliciosos intercepten, alteren o roben información confidencial. Este riesgo no sólo amenaza la privacidad individual, sino que puede socavar profundamente la confianza pública en las instituciones gubernamentales.

La gestión de identidades y el acceso se convierten en aspectos críticos en este contexto. Con sistemas cada vez más integrados, surge una imperiosa necesidad de soluciones robustas de autenticación y autorización. Tecnologías como la autenticación multifactor y el manejo avanzado de identidades y accesos son fundamentales para mitigar estos riesgos, asegurando que sólo los usuarios autorizados puedan acceder a datos sensibles en contextos apropiados.

Al mismo tiempo, la ciberseguridad requiere de una evolución constante para adaptarse a nuevas amenazas. Esto implica no sólo la actualización y el fortalecimiento de los sistemas de defensa cibernética, sino también la formación continua de usuarios y empleados gubernamentales en prácticas seguras. Para forjar un ecosistema digital seguro, la educación y concienciación son tan esenciales como las soluciones técnicas.

Tras revisar los dos aspectos comentados, en una democracia constitucional, la interoperabilidad y la portabilidad de datos deben diseñarse para mejorar la eficiencia y la conveniencia, así como reforzar los principios democráticos de transparencia, equidad y responsabilidad. Esto requiere un esfuerzo continuo para desarrollar tecnologías que mejoren la gobernanza sin comprometer la seguridad o los derechos individuales y colectivos.

Las políticas y regulaciones desempeñan un papel crucial en este proceso, ofreciendo un marco que asegure que la interoperabilidad se desarrolle de manera que priorice el bienestar de la población y la estabilidad del Estado. A través de un diálogo abierto y la colaboración entre ciudadanía y especialistas en tecnología, política y derecho, así como agentes estatales y no estatales, podemos orquestrar una sinfonía digital que promueva el progreso, la inclusión y la seguridad.

Sin embargo, existen riesgos, especialmente en relación con el uso de los datos y, por ende, su privacidad. La protección y gobernanza de los datos se convierten en requisitos clave para mantener la confianza pública. No todos estarán de acuerdo con

las propuestas, por lo cual expresarán preocupaciones sobre la pérdida de libertad y la necesidad de más autonomía (Boobier, 2022, p. 171). Es crucial recordar que cuestiones como el individualismo y el emprendimiento son fenómenos relativamente recientes. Cualquier sistema futuro que emerja deberá operar a gran escala y, al mismo tiempo, acomodar a aquellos menos dispuestos a apoyar y contribuir al arreglo. La justicia de datos sigue siendo crítica, implementada de cualquier manera y por cualquier actor.

CONCLUSIÓN

En el transcurso de este capítulo, hemos explorado cómo la interoperabilidad en la gobernanza digital puede facilitar una gestión pública más eficiente y democrática. La capacidad de los sistemas para intercambiar y procesar información de manera eficaz mejora la prestación de servicios públicos y fortalece los principios de transparencia y equidad fundamentales en cualquier democracia constitucional.

La interoperabilidad, impulsada por la portabilidad de datos conforme al GDPR, permite a los individuos un mayor control sobre sus datos personales, facilitando un ecosistema digital donde los derechos individuales y la privacidad están protegidos. Al permitir que los datos fluyan libremente entre diferentes plataformas y servicios, se promueve la innovación y se potencia la competencia, lo que resulta en servicios más eficientes y centrados en el usuario.

Sin embargo, la implementación de la interoperabilidad no está exenta de desafíos, especialmente en el ámbito de la ciberseguridad. La conexión entre múltiples sistemas incrementa la superficie de ataque, exponiendo datos personales a interceptaciones y brechas de seguridad. Este riesgo destaca la importancia de una robusta gestión de identidades y accesos, así como de políticas continuas de seguridad cibernética

que aseguren la protección de la información contra amenazas emergentes.

Por añadidura, la educación y concientización sobre los temas de ciberseguridad son esenciales para que la ciudadanía y los empleados del gobierno puedan manejar adecuadamente los datos y utilizar los sistemas de manera segura. La colaboración entre especialistas en el campo de la tecnología y ciberseguridad, y legisladores es clave para desarrollar un marco normativo y técnico que responda efectivamente a las necesidades de accesibilidad, seguridad y privacidad.

Mirando hacia el futuro, la evolución de la tecnología digital continúa ofreciendo oportunidades para mejorar la forma en que los gobiernos y las instituciones interactúan con la población. Innovaciones como la inteligencia artificial, el *blockchain* y la computación en la nube pueden desempeñar un papel transformador en la gobernanza digital, ofreciendo nuevas maneras de procesar y gestionar grandes volúmenes de datos con una eficiencia sin precedentes.

Finalmente, es imperativo que todas estas tecnologías se desarrollen e implementen de una manera no sólo en favor de la eficiencia y la conveniencia sino también de robustecer los valores democráticos de inclusión, equidad y justicia social. De esta manera, la interoperabilidad en la gobernanza digital será un instrumento para una administración más eficaz, así como un pilar fundamental para un futuro más justo y equitativo.

A través de la sinfonía de sistemas bien coordinados y políticas cuidadosamente orquestadas, la interoperabilidad en la gobernanza digital tiene el potencial de tocar una melodía de progreso y estabilidad en una era marcada por rápidos cambios tecnológicos y grandes desafíos globales.

REFERENCIAS

- Boobier, T. (2022). *AI and the Future of the Public Sector: The Creation of Public Sector 4.0* (Edición Kindle). Wiley.
- Dafoe, A. (2022). AI Governance: Overview and Theoretical Lenses. J. B. Bullock *et al* (Eds.), *The Oxford Handbook of AI Governance*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197579329.013.2>. Recuperado el 8 de mayo de 2024.
- Kettl, D. F. (2020). *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century (Interpreting American Politics)*. Johns Hopkins University Press.
- Reglamento General de Protección de Datos (GDPR). (2016). Artículo 20. Derecho a la portabilidad de los datos. <https://gdpr-info.eu/art-20-gdpr/>. Recuperado el 8 de mayo de 2024.

Capítulo 2.

Necesidad y balance de la digitalización de la gobernanza

JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA²

INTRODUCCIÓN

Antecedentes conceptuales

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

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

...la gobernabilidad como la capacidad de gobierno [mando] de un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los gobiernos y

² Licenciado y doctor en Filosofía, con posdoctorado en Ciencias Sociales e investigador nacional, nivel II del CONAHCYT. Líder del Cuerpo Académico “Democracia y Sustentabilidad” de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

administraciones, pero también de los actores sectoriales y privados de un país (Ballart, 2013, p. 12).

En otras palabras, en la medida que un problema público es abordado también por actores sectoriales y privados, se incrementa la capacidad de eficiencia y eficacia para resolverlo, pero eso supone la interacción, intervención y decisión interoperativa del sector privado con el público con lo cual aumenta la gobernanza.

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

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

Desde hace algunas décadas, Prats advirtió:

La Comisión Europea, en la preparación de su *Libro Blanco sobre la Gobernanza* de 2001, adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socioeconómico actual, caracterizado por los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos (2005, p. 162).

De ahí que, al puntualizar la gobernanza por redes y la condición de rapidez, fragmentación e interconectividad, sea necesario plantearse un modelo teórico y operativo de la gobernanza digital.

La gobernanza digital ha resultado objeto de atención y estudio por instancias significativas, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, CEPAL, 2021), la Alianza para el Gobierno Abierto³ (2021) y un importante número de ensayos académicos. En México, la Estrategia Nacional Digital y su actual Coordinación reflejan la necesidad y los intentos de establecer una gobernanza digital más eficiente en términos operativos y, podría decirse, en términos democratizadores.

Antecedentes históricos

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

El 20 de septiembre de 2011, durante el 66 periodo de sesiones, de la Asamblea General de las Naciones, se acordó formular la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Las naciones fundadoras de la Alianza fueron Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos. Estas naciones aprobaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus planes de acción nacionales.

Ciertamente, la noción de Gobierno Abierto no surgió por generación espontánea en la Asamblea. Pueden consignarse sus antecedentes desde 1955 cuando el congreso estadounidense creó el Subcomité Especial sobre Información Gubernamental (también conocido como el *Moss Committee*), responsable de promover la transparencia e instaurarla en los trabajos legislativos. Dos años

³ OGP por sus siglas en inglés: *Open Government Partnership*.

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

La idea quedó relegada hasta que el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en su primer día en el cargo, emitió un *Memorándum de transparencia y gobierno abierto*. En el *Memorándum* definió el Gobierno Abierto así:

[...] fomenta la rendición de cuentas a través de la transparencia [...] para garantizar un Gobierno Abierto [...] La presunción de divulgación también significa que las agencias deben tomar medidas afirmativas para hacer pública la información. No deben esperar solicitudes específicas del público. Todas las agencias deben usar tecnología moderna para informar a los ciudadanos sobre lo que sabe y hace su gobierno (2009, p. 4683).

El *Memorándum* dio pauta a la fundación de la Alianza.

Desde la fundación de la Alianza, México se ha involucrado con cuatro Planes de Acción de Gobierno Abierto (de 2011 a 2013, de 2013 a 2015, de 2016 a 2018 y de 2019 a 2021, así como hubo un llamado Plan de Acción Ampliado complementario al primero). México participó significativamente en la Alianza durante el periodo de 2014 a 2015 cuando el presidente Enrique Peña Nieto asumió la presidencia de dicha organización.

Cabe destacar, con objeto de hacer notar las distinciones entre los conceptos, que en México inició la implementación del Gobierno Digital en 2001, una década antes de la adopción del Gobierno Abierto. La entonces Oficina de la Presidencia de Innovación Gubernamental encomendó a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de las Tecnologías de la Información de la Secretaría de la Función Pública la generación de dicho gobierno.

A estos hechos siguieron la emisión de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, en diciembre de 2002, que terminó de asignar la consolidación del Gobierno Digital a la Secretaría de la Función Pública. Dicha secretaría creó la Unidad de Go-

bierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información en 2003 conforme el acuerdo presidencial que generó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2005. Todo lo anterior se encaminó a definir las acciones que impulsarían el Gobierno Digital en la Administración Pública Federal.

Como se dijo en la introducción, en atinencia a la digitalización del gobierno —que dio pauta para una gobernanza digitalizada—, en México puede establecerse el antecedente en el decreto presidencial del 10 de junio de 2013 denominado el Decreto de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica, promulgado por el presidente Enrique Peña Nieto. De ahí que en noviembre de ese mismo año emergió la primera versión de la Estrategia Nacional Digital con el propósito:

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

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

Antecedentes y fundamentos jurídicos

En México la responsabilidad del gobierno para involucrarse en la dinámica del Gobierno Abierto es una obligación jurídica

emanada de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Fue emitida el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación* y a la fecha sólo ha sido modificada en mayo de 2021. En el Título cuarto, capítulo tercero, artículo 59 se estipula:

Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

En consecuencia, parece existir una asimetría entre las obligaciones del gobierno y la ciudadanía y/o los representantes de la sociedad civil, porque el Gobierno Abierto es obligatorio para las instancias gubernamentales y la colaboración es optativa para los demás actores de la sociedad. No obstante, podría suponerse que el mayor interés radica en la ciudadanía (organizada o no), aunque tal supuesto es cuestionable cuando se trata de conservar sustentablemente la gobernabilidad por parte de las autoridades.

En los niveles estatales y municipales, las 32 entidades federativas poseen diversas estipulaciones generales de tipo normativo en apego a las leyes de transparencia y acceso a la información. En periodos recientes puede hallarse a cargo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) las estrategias llamadas *Pasos para implementar una estrategia local de gobierno abierto*, como respuesta a las necesidades detectadas de la *Estrategia de Co-creación*, desde 2015 (Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, 2021).

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

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

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

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

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

En la Estrategia Digital Nacional de 2021 (EDN) se estipula como propósito: “la eficiencia de los procesos digitales, traducida en una simplificación operativa con atención focalizada de los procedimientos gubernamentales” (Presidencia de la República, 2021, p. 21). Dicho propósito se particulariza en los objetivos específicos. A efecto del tema que aquí se desarrolla, se reitera el objetivo específico uno y se complementa la exposición de los objetivos específicos cuatro, seis y nueve.

El objetivo específico uno de la política digital en la Administración Pública Federal propone:

El eje de política digital en la APF [administración pública federal] sustenta las acciones encaminadas a la adopción de políticas públicas que tecnológicamente son viables y congruentes, que están planteadas desde *un enfoque de abajo hacia arriba*, poniendo por encima las circunstancias reales de la ciudadanía [...] Mejorar y armonizar el marco normativo de la política digital de la APF a través de una articulación integral y simplificada de las directrices

tecnológicas para el país, que permitan lograr eficiencia técnica y económica (Presidencia de la República, 2021, p. 26, énfasis añadido).

Como se dijo en la introducción, al destacar el enfoque de abajo hacia arriba, la Estrategia Digital Nacional contempla, bajo el aprovechamiento tecnológico, la articulación integral y simplificada con un altísimo nivel de calidad en la interoperabilidad entre todas las instancias e instituciones involucradas. Póngase, por ejemplo, la posible interacción que podría alcanzarse con miras a la simplificación y la eficiencia en el caso de los registros identificatorios del ciudadano común: en México, un ciudadano posee un CURP o Clave Única del Registro de Población, que, en la práctica resulta insuficiente, pues generalmente se identifica con la credencial de elector (coloquialmente conocida como INE), cuyo propósito no es equivalente a una identificación, sino a un registro para los comicios. El ciudadano mayor de edad también está obligado a figurar en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), cuya función es tributaria, pero que a su vez emite otros documentos identificatorios, por ejemplo, la firma electrónica (FIEL). Podría, a efectos de ciertas prácticas cotidianas y quizá sólo en algunos casos necesarios, ampliarse la lista de registros a otros propósitos que parcialmente duplican o triplican los registros gubernamentales, por ejemplo, la licencia de conducir, el pasaporte o la identificación para los servicios de seguridad social. Así pues, resulta que la denominada Clave Única de Registro de Población no resulta tan única.

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

Obtener el máximo aprovechamiento de aplicativos de cómputo e infraestructura mediante el *intercambio de información y la colaboración tecnológica*", cuyas líneas de acción se traducen en "*promover el intercambio de información entre Instituciones para la simplificación de trámites y servicios a la ciudadanía [...] Promover el desarrollo de la infraestructura, plataformas, arquitecturas, normas técnicas, sistemas e interfaces informáticas amigables con las personas usuarias, interoperables con otros elementos técnicos,*

escalables, perdurables y replicables (Presidencia de la República, 2021, p. 27, énfasis añadido).

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

El objetivo específico seis de la EDN tiene por misión “promover la continuidad y mejora de proyectos y programas a partir de *la integración de información estructurada* disponible en la Institución” (Presidencia de la República, 2021, p. 27, énfasis añadido), cuyas líneas de acción se determinan como “impulsar *la integración de bases de datos institucionales* que concentren, *compartan y estandaricen la información* de los sistemas gubernamentales” (Presidencia de la República, 2021, p. 27, énfasis añadido). En pocas y prácticas palabras el objetivo se propone aplicar “la navaja de Ockham” que sostiene la tesis: “no multiplicar los entes sin necesidad”. Esta tesis de origen escolástico apunta a un principio de economía o parsimonia: reducir al mínimo los conceptos, las justificaciones, las explicaciones y las entidades para resolver una problemática teórica o práctica. La integración estructurada y estandarizada de los datos radicados en el ecosistema gubernamental resulta tan útil y necesaria como la interoperabilidad entre instituciones públicas y privadas para evitar una duplicidad innecesaria en labores y gestiones. Pero la simplificación posee un alcance más importante: contar con datos estructurados permite cumplir con los principios de gobierno abierto y alcanzar la funcionalidad de la gobernanza.

En relación con el objetivo particular nueve, que impacta directamente los objetivos de la Política Social Digital, cabe recordar que su misión es “Mejorar la calidad de los programas sociales mediante soluciones tecnológicas que faciliten y acom-

pañen las acciones encaminadas al bienestar de la población” (Presidencia de la República, 2021, p. 28). Este objetivo subraya el fin último de la tecnología, de la política y de la administración gubernamental que consiste en elevar la calidad del bienestar ciudadano.

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

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

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

Problemática de acceso transparente a la información

En sus diferentes facetas, la gobernabilidad, el Gobierno Abierto y la gobernanza promueven, generan o utilizan el acceso transparente a la información. El acceso transparente a la información implica problemáticas que constituyen un abanico muy amplio que abarca desde los criterios que justifiquen la secrecía gubernamental (por ejemplo, en las áreas de seguridad nacional, datos económicos privilegiados, padrón electoral, biomarcadores de índole genético) y la privacidad de los datos de particulares hasta

los derechos de autor en patentes y la publicidad y la explicabilidad de la información ante las y los ciudadanos legos. En consecuencia, no puede concebirse de igual modo la transparencia y el acceso a la información cuando se trata de la protección de cierta información y datos privados y sensibles que cuando se trata de información del proceder gubernamental. La diversidad de tipos de información provoca diferentes dinámicas del Gobierno Abierto y gobernanza o, al menos, diversa graduación de apertura y disponibilidad respecto a sus alcances y límites.

Por otra parte, debe insistirse en que la mera transparencia no constituye un Gobierno Abierto, pues éste, al igual que la gobernanza, tiene alcances que rebasa el derecho a la información.

Problemática de la rendición de cuentas

Otras dificultades surgen en la concepción de la rendición de cuentas. Es bien sabido que la rendición de cuentas se clasifica de modo habitual en varios sentidos: vertical, horizontal, diagonal y horizontalizador (Aguirre e Infante, 2019). Por ende, no puede darse el mismo tratamiento político, administrativo y tecnológico a la rendición de cuentas en el Gobierno Abierto y en la gobernanza. La rendición de cuentas horizontal requiere una amplia interoperabilidad entre las instituciones gubernamentales y una mayor interconectividad cuando se trata de una rendición de cuentas horizontalizadora. La interoperabilidad gubernamental horizontal, junto con la diagonal y la horizontalizadora, no pueden darse de igual manera en las distintas escalas de gobierno. De ahí se desprende la necesidad de diversos modelos *ad hoc* y sus complejidades.

Problemática de la participación ciudadana

Uno de los mayores problemas estriba en la concepción de la participación ciudadana (Guillen *et al*, 2009). Este fenómeno recibe varias concepciones. Por ejemplo, Cunill (1997) distingue

cuatro tipos de participación: social, comunitaria, política y ciudadana. A su vez Ziccardi (1998) aporta una clasificación también muy aceptada: la participación ciudadana institucionalizada y la autónoma; dentro de la última se halla la que podría implicar acciones disruptivas. Arnstein (1969) propone una escala de involucramiento ciudadano que abarca desde la información y la mera consulta hasta el control social por apaciguamiento, la coparticipación, la delegación del poder y el control ciudadano. Finquelievich (2005) distingue, por su parte, tres niveles de participación: interacción, participación y protagonismo, donde se avanza en el involucramiento; el protagonismo, donde hay una franca asociación, muestra a las y los ciudadanos como socios del gobierno local. Por otra parte, Sánchez (2015) señala una clasificación típica de los niveles de participación: 1) información (canal unidireccional del gobierno), 2) consulta (expresión ciudadana sin mayor compromiso), 3) implicación (la ciudadanía participa en las decisiones), 4) colaboración, 5) delegación (existencia de ámbitos donde las y los ciudadanos deciden de forma autónoma). Sin embargo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) simplifica estos niveles de participación en tres: información, consulta y participación activa, donde la ciudadanía se asocia con el gobierno.

Como es notorio, los tipos de participación y los niveles de involucramiento manifiestan distintos efectos de penetración e influencia en la esfera pública. Así pues, la cuestión reside en los modos de participación más adecuados para la gobernanza y el Gobierno Abierto. Dicho de otro modo, si bien una problemática importante estriba en los modos de articulación de la participación ciudadana, el asunto con más relevancia corresponde al alcance que pueda tener. La participación ciudadana puede estar bien organizada (por ejemplo, en un planteamiento asambleario), pero puede llevar a resultados decepcionantes, o constituir un peligro para los derechos sociales o un factor de fractura social (Pascual, 2020).

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

Por otra parte, las exposiciones de los tipos de participación y de sus múltiples mecanismos o instrumentos no aluden a las posibilidades de sus versiones digitales. La digitalización de la participación, de sus instrumentos y sus metodologías de evaluación presentan problemas nuevos y en constante evolución, debido los avances vertiginosos de la tecnología digital. Sin embargo, el problema capital estriba en las dificultades de la influencia real en la gobernabilidad; es decir, la escala de participación puede abarcar desde el peldaño más bajo de un mero receptor de la información del gobierno, que está muy lejos de la participación idónea donde las y los ciudadanos pueden definir, hasta colaborar en la ejecución y evaluación de las políticas públicas que les afectan.

Problemáticas de diversidad de modelos

Otras dificultades se suman, en consecuencia, a la diversidad de modelos de gobierno abierto y de gobernanza. Éstos implican modalidades correlacionadas con la tradición de las diversas naciones donde ha de tomarse en cuenta el grado de madurez política de las y los ciudadanos que deben involucrarse, las metodologías de planeación e implementación, así como las de eva-

luación. Para dar muestra de lo anterior, en los meros límites de la enunciación —sin llegar al análisis— puede ejemplificarse con matices en la distinción entre Gobierno Abierto y gobernanza, los modelos de Gobierno Abierto y las buenas prácticas internacionales, y las metodologías de evaluación.

Matices en la distinción entre Gobierno Abierto y gobernanza

Es de esperarse un cúmulo de definiciones y descripciones de las nociones de gobierno abierto y de gobernanza que provienen de distintas fuentes, como los documentos oficiales de algunos gobiernos, las declaraciones de organismos nacionales e internacionales y la literatura académica. No todos los aportes coinciden en establecer con precisión qué es el Gobierno Abierto, por una parte, y la gobernanza, por la otra. Por ende, la distinción entre ambos conceptos se hace más compleja.

Para ilustrar la problemática que muestra el fino hilo de los matices entre las nociones de Gobierno Abierto y gobernanza, puede tomarse como punto de partida algunas puntualizaciones de Valenzuela y Gil-García, según los cuales:

Si gobierno abierto es un modelo para gestionar políticas públicas, basadas en la coproducción, uso y acceso a la información pública, mediante colaboración de las y los ciudadanos para mejorar su calidad de vida, implicará la activación de condiciones adicionales. Sólo será posible el gobierno abierto, previa existencia de una sociedad abierta a la participación y la colaboración (2016, p. 3).

Esta descripción implica “los datos abiertos” como materia prima de un proceso que elabora políticas públicas en colaboración con las y los ciudadanos. No huelga insistir en la diversidad de maneras, procedimientos y evaluaciones de distinta índole respecto de la elaboración de las políticas públicas, así como las diferencias entre la participación y la colaboración ciudadana. Al centrar la atención en la problemática del “dato abierto”, los autores advierten:

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

En pocas palabras: desde el origen del dato abierto ya existe un matiz entre Gobierno Abierto y gobernanza, pues esta última puede considerarse como la suscribe Cerrillo: “La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general” (2005, p. 9). Por tanto, o no existe una frontera divisoria entre el gobierno abierto y la gobernanza o debe aceptarse un tránsito hacia la gobernanza, pasando por el Gobierno Abierto, que implica la democratización de la gobernabilidad. Mientras en la gobernabilidad se impone la institucionalización estatal que mediatiza o coloniza la participación ciudadana, en la gobernanza la participación ciudadana en asuntos públicos es directa y la intermediación del Estado se da de manera cooperativa. En definitiva: si el gobierno “no se abre”, no hay condiciones de posibilidad para la gobernanza. Pero la necesidad de la gobernanza empuja al gobierno hacia la apertura.

Matices entre modelos de Gobierno Abierto y buenas prácticas internacionales

Como en los casos anteriores, los abordajes muestran diversas perspectivas conceptuales y resultan, en consecuencia, de procedimientos ejecutorios y de evaluación. En pocas palabras, puede establecerse la problemática con una pregunta: ¿cuántos y cuáles modelos de Gobierno Abierto existen y cuáles representan las mejores prácticas?

Al efecto, Pollitt y Bouckaert (2011), y Oszlak y Kaufman (2014) intentaron responder a esta pregunta, así como Valenzuela y Gil García (2016) y Soria (2021).

Las experiencias recogidas en la Alianza para el Gobierno Abierto y los resultados finales de algunos informes muestran modelos de Gobierno Abierto, así como administraciones gubernamentales que los implementan longitudinalmente. Sin embargo, si se toman como fundamento los principios del Gobierno Abierto de la Alianza, todos los modelos coinciden en incluir la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y, en alguna medida, la inclusión tecnológica. Pero no todos los gobiernos comprenden e implementan del mismo modo la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. Basta constatar que no todas las administraciones gubernamentales cuentan con los mismos mecanismos de participación. En el caso de México, las diferencias son notorias en el nivel estatal, como lo muestra el erudito trabajo de López (2021) extracitado de su vastísima tesis de grado (López, 2020), por sólo mencionar los instrumentos de participación en una democracia directa a los que deberían sumarse los mecanismos de participación posibles para el ejercicio del Gobierno Abierto y la gobernanza.

Otro matiz se encuentra en la distinción entre Gobierno Abierto y una buena práctica del gobierno digital. Oszlak y Kaufman consideran que “las formulaciones vinculadas con GA estarán más ligadas al gobierno electrónico si las políticas relacionadas surgen de áreas tecnológicas” (2014, p. 165). Debe advertirse que la eficacia y la eficiencia de la administración gubernamental por medio de las tecnologías no constituye por sí mismo un gobierno abierto y, menos aún, un ejemplo de la gobernanza. No obstante, el gobierno debe saber y/o promover “cuál es el canal más adecuado de entrega como, asimismo, si la información sobre el servicio es la pertinente —su *comprensibilidad*—, así como las barreras burocráticas encontradas” (2014, p. 173, énfasis añadido⁴). En todo

⁴ El énfasis es añadido para atender la necesidad de superar la barrera semántica, que finalmente también representa una barrera conceptual, y

caso, un buen gobierno electrónico no constituye por sí mismo una buena gobernanza digital, pues no es lo mismo acceder a un sistema electrónico amable, eficaz y eficiente para pagar impuestos (y permita conocer su fundamento social y jurídico), junto a su fiscalización para promover la transparencia y rendición de cuentas, que haber participado en la decisión de imponer dicho impuesto, o no imponerlo, y en las deliberaciones para fijar su monto y sus destinos.

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

Problemáticas de la diversidad de modelos de evaluación

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

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

hasta, en ocasiones, una diferencia ideológica, entre la posición política del gobierno y de la ciudadanía.

Cabe hacer hincapié en las prácticas de evaluación del Gobierno Abierto y de la gobernanza, como aseveran Criado, Ruvalcaba y Valenzuela (2016). En México pueden constatar, al menos, dos prácticas de evaluación del Gobierno Abierto. A continuación, se comentan las que corresponden al Plan de Acción 2019-2021 sin considerar los cambios históricos que presentan respecto de periodos o planes anteriores.

Las dos evaluaciones del Gobierno Abierto son disímiles entre sí en muchos aspectos, desde la institucionalidad y las metodologías hasta el enfoque y, por supuesto, las posibilidades o imposibilidades de agregación final de otros indicadores para generar un índice.

La primera práctica de evaluación corresponde al Mecanismo de Revisión Independiente aceptado por México en función de su pertenencia a la Alianza de Gobierno Abierto. El texto central de la evaluación se titula: *Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): México Informe de diseño 2019-2021*, cuya autoría se debe a Gabriela Nava Campos (2021) y fue publicado por el *Open Government Partnership*. Es importante destacar que en otras ocasiones la sección mexicana de la Alianza ha presentado las evaluaciones en los *Informes de fin de periodo de México*. Asimismo, existe el Manual Procedimientos mri 2.0.⁵ Los informes fueron elaborados por Almudena Ocejo Rojo y Paulina Gutiérrez, apoyadas por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Las categorías de análisis utilizadas con sus respectivas variables son los compromisos establecidos, la rendición de cuentas, la participación (que no colaboración), la innovación tecnológica y uso de las TIC para la comunicación, pero no la información. Salvo una mejor opinión, parece que los resultados arrojados por esta evaluación corresponden al tipo de indicadores de gestión, es decir, aquellos que manifiesten avances en los procedimientos al margen de los resultados de dichos procedimientos. Es pertinente

⁵ Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual/>.

recordar que, cuando se utilizan indicadores, éstos pueden ser de gestión o de productos (Peters y Jon, 2005, pp. 123-ss; Prats, 2005, pp. 152-171). La tónica general de esta evaluación es cualitativa, salvo por la discutible obtención de porcentajes del número de compromisos establecidos, y las respuestas de sólo “no” o “sí”, como, por ejemplo, si es verificable alguna variable del plan de acción de Gobierno Abierto.

Por otra parte, la segunda práctica de evaluación corresponde a *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Metodología*, y *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Reporte final* (Cejudo, 2021a y 2021b) editadas respectivamente en la Ciudad de México por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). La evaluación obtiene indicadores de productos con resultados cuantitativos. La cuantificación se realizó conforme a un indicador estandarizado en una escala de 0 a 1, donde 1 implica la mayor apertura y 0 nula. La cuantificación por indicadores entre 0 y 1 permite evaluar directamente el producto o rendimiento y posibilita la agregación de indicadores para obtener un índice. Este aspecto es similar a otras evaluaciones de reconocidos organismos internacionales. No está por demás puntualizar que el *Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): México Informe de diseño 2019-2021* de Nava (2021) de la AGA, se refiere a los insumos de datos que tomó de la *Métrica del Gobierno Abierto* (2021, p. 8).

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

Más allá de la métrica, la somera enunciación de ambos métodos de evaluación provoca las siguientes preguntas: ¿sugiere la Alianza establecer el listado de compromisos, líneas de acción y

metodologías de evaluación para los países que pertenecen al grupo?, ¿se han encontrado similitudes entre países?, ¿cuál(es) ha(n) sido la(s) metodologías mexicanas para definir los compromisos, líneas de acción y cánones de evaluación en México?, ¿con qué criterios el Secretariado Técnico Tripartita mexicano ratificó los planes?, cómo evitar los sesgos de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) cuando participan en los procesos?, ¿Cómo podría incorporarse una osc de *motu proprio* a un plan de gobierno abierto en México y qué requisitos deberá cumplir?, ¿cómo se establece “la agenda” del gobierno abierto en México y qué posibilidades tiene la ciudadanía organizada y no organizada de influir en dicha agenda? Esta cuestión, rebasa el contenido del *Reporte Final* de la *Métrica de Gobierno Abierto 2021*, (Cejudo, 2021b, pp. 32-39).

Con una reflexión holística de la información anterior, cabría conjeturar acerca de la cercanía procedimental y de evaluación del Gobierno Abierto con la gobernanza. No obstante, al establecer la distinción con finos matices y líneas fronterizas muy borrosas, la mayoría de las ocasiones, cabe establecer dos cuestiones: la correspondiente a la metodología exclusiva de la gobernanza —y, en el mejor de los casos, la gobernanza digital—⁶ y la propuesta de establecer metodologías evaluativas *ad hoc* a los proyectos de Gobierno Abierto y/o gobernanza que se deseen valorar, desechando la idea de un modelo universal de evaluación. Al respecto, es pertinente suscribir lo que Sandoval-Almazán, y Gil-García (2016, pp. 5-6) advertían casi desde una década: un Modelo de Evaluación de Gobierno Abierto (MEGA) se fundamenta en la necesidad de encontrar un paradigma que explique un fenómeno tan cambiante como el Gobierno Abierto. Los modelos disponibles no logran aprehender la naturaleza cambiante del concepto y se enfrentan a barreras de homogeneidad y heterogeneidad, de incipientes procesos de implementación, de la novedad de las políticas de datos abiertos, de espec-

⁶ Véanse las notas 1 y 2 al final del capítulo 3 de dicha obra.

tos técnicos de las categorías y la especificidad de lo observable, entre otros obstáculos.

En referencia a una metodología de evaluación centrada en la gobernanza y no en el Gobierno Abierto, deberán considerarse las distinciones y, a su vez, las aportaciones de Giannone y Santaniello (2018), Giannone (2017), Cooley (2015), Davis, Fischer y Merry (2012), Rottenburg, Merry, Park y Mugler (2015) y Ureña (2015), entre otros. Este aspecto merece un capítulo aparte.

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

Necesidad de la gobernanza

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

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

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

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

Joan Subirats (2017) vinculó muy bien la necesidad y emergencia de la gobernanza con el debilitamiento del Estado:

La gobernanza aparece a finales del siglo xx como respuesta a las dos grandes debilidades de las formas tradicionales de gobierno [es decir, la democracia representativa]: su falta de funcionalidad y su falta de legitimidad. La primera, provocada por las rigideces de la burocracia [...] la segunda, por las crecientes inequidades generadas por el mercado [de ahí que] la idea de que la participación de los actores clave y la ciudadanía en general en el proceso de definición del problema, de decisión, de implementación o de evaluación de una política, permitiría un mejor diagnóstico (Citado en Naser *et al*, 2017 pp. 198-200).

La última parte de la cita anterior otorga una descripción operativa de la gobernanza: participación de los agentes involucrados en una problemática para definirla, toma de decisiones al respecto, implementación de las decisiones y evaluación de todo

el proceso. Queda claro que el modelo democrático representativo —que deja la gobernabilidad de una nación en manos de los partidos políticos— es insuficiente, pero afortunadamente tiene una alternativa.

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

Los retos que plantean a la estabilidad de la gobernabilidad los problemas de salud, trabajo precarizado, seguridad, educación igualitaria y un larguísimo etcétera no han sido resueltos por el liberalismo ni por las políticas de izquierda, según el acertado diagnóstico de García Canclini (2019). Una razón más para dejar en el pasado a los partidos políticos y sus polémicas identidades oscilatorias entre las izquierdas, la derecha y los mediocentros sesgados. En tono indagatorio, García Canclini ha advertido en cuáles ámbitos buscar culpables es improcedente:

¿Se pueden reducir las contradicciones a la combinación de disrupción tecnológica y colapso ecológico? ¿O acaso es indispensable, para entender la precariedad actual de los jóvenes, discutir la flexibilización neoliberal de los mercados laborales? (2019, p. 89).

Por supuesto que las respuestas correctas a estas preguntas son negativas. Ni el advenimiento de la tecnología digital, ni la alteración del ecosistema ambiental, ni la condición líquida de los puestos de trabajo, ni las vanguardias culturales han llevado a los partidos y a los representantes electos a la indolencia. Pero su indolencia (inclusive ante su propia indiferencia) provoca la propuesta de la gobernanza. Y ésta tiene tantas modalidades como el número de problemas que requiere atender.

Si bien las propuestas de la gobernanza como solución son perfectibles, el verdadero problema reside en cómo detonarla asegurando una transición hacia su operación. La sustancia explosiva de la detonación es la ingobernabilidad por ineficiencia, corrupción, ineficacia e incapacidad. Y para ubicar el detonador se ha propuesto pasar de la democracia representativa a la deliberativa a través de estructuras, ejercicios y buenas actitudes de comunicación. En las estructuras está la apertura del gobierno, en los ejercicios se hallan novedosos instrumentos para manejar datos, hacer inferencias y obtener conclusiones. Las mejores actitudes radican en la distribución descentralizada del poder colectivo y participativo. No puede omitirse en el detonador “la presión de una sociedad civil más activa y una real y vocación democrática de legisladores y jueces” (Oszlak, 2017, p. 224).

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

Digitalizar la gobernanza

Adjudicar a la gobernanza la calidad de digitalizada obliga, al menos, a plantear cuatro posibles temas: ¿de qué gobernanza se trata?, pues la gobernanza tiene muchos tipos y su dinámica evolutiva propicia diversos grados de desarrollo; ¿qué nivel o etapa de digitalización se aplica a la gobernanza?, puesto que las tecnologías digitales poseen un desarrollo muy vertiginoso (evolución

del Web 1.0 a las 4.0, conectividad de Quinta Generación, aplicaciones algorítmicas complementarias para consulta o sustitutivas en la toma de decisiones); y con cada aporte generan los dos siguientes temas; ¿cuáles son los pros o beneficios de digitalizar la gobernanza? y ¿cuáles los motivos en contra o inconvenientes? En esta sección, con pretensiones sólo introductorias, enmarcada en el contexto mexicano de la Estrategia Digital Nacional 2021, únicamente se abordarán los dos últimos temas. No obstante, los dos primeros asuntos aparecen transversalmente.

Los pros al digitalizar la gobernanza

La gobernanza requiere, desde un inicio, recabar información, comunicarla y gestar conocimiento colaborativo. Aunado a lo anterior, la enorme cantidad de interlocutores y datos evidencia que dicha tarea sólo será posible con el auxilio de las tecnologías digitales. De ello advertían Díaz y Navarrete:

La Gobernanza Digital en México funciona con base en una Coordinación de la Estrategia Digital Nacional, dependiente de la Presidencia de la República, una Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento y una Unidad de Gobierno Digital” (2015, p. 19).

En fin, sin una estrategia digital no habrá gobernanza digital.

Una de las principales razones para digitalizar la gobernanza estriba en ampliar la legitimización. Si la participación ciudadana otorga legitimidad a las decisiones públicas, la digitalización coadyuva a dicha legitimidad en la medida que amplía la participación. Las tecnologías digitales son idóneas para convocar, promover e incluir la participación. Puede ser que la interacción entre la diversidad de las y los ciudadanos y entre éstos y los funcionarios gubernamentales no sea fácil para lograr consensos y satisfacer todos los intereses con políticas públicas generales, pero, sin duda, la participación refuerza la legitimidad y el tejido social cuando las diversas perspectivas lograron acceder a la arena pública gracias a la tecnología (Negrete-Huelga, 2020, p. 176).

La experiencia y el sentido común enseñan a su vez que la ciudadanía participa más frecuentemente cuando se trata de asuntos de impacto directo en sus intereses. Cuando las políticas públicas son focalizadas a circunstancias particulares, se debe por lo general a problemas que llegaron al límite de la tolerancia ciudadana y los gobiernos requieren tomar decisiones urgentes. Por ende, la información requerida de las fuentes ciudadanas debe surgir de manera “digital económica, más precisa, más rápida, casi en tiempo real” (Ortega, 2019, p. 12). La complejidad y cantidad de los datos provenientes de las fuentes de primera mano, así como la información del pasado que describe antecedentes y causas, invitan, en el momento contemporáneo de la tecnología digital, a manejar la totalidad de la información con procedimientos de minería de datos e inteligencia artificial. La fuente, no obstante, siempre está en la ciudadanía y, por ende, ha recibido la denominación de “gobernanza inductiva” (Ortega; Pérez y Sanz-Carranza, 2018), lo que para efectos de la semántica de la Estrategia Digital Nacional 2021 constituye una gobernanza desde abajo. En otras palabras: la digitalización de la gobernanza es benéfica porque promueve, en lo político, la participación desde abajo, desde bases ciudadanas, incrementando las experiencias democratizadoras; en lo tecnológico, porque amplía y da certeza inmediata a los datos.

Ortega (2019) invitó a pensar en un ejemplo: supóngase que un municipio desea combatir la contaminación atmosférica provocada por los automóviles. Las autoridades deciden implementar un transporte público movilizado por energías limpias en las vialidades más transitadas, pero ¿cuáles son éstas? Los servicios de taxi (tipo Uber) y de geolocalización y orientación (tipo Waze) poseen una base de datos real y confiable para aportar datos sobre la densidad de tránsito en las vialidades, frecuencias, horas pico y otros detalles. Entonces, ¿qué resultaría más fácil? ¿Levantar una encuesta municipal o contar con el apoyo informacional de las bases de datos?

Cuando las tecnologías digitales proporcionan formatos abiertos de generación de alternativas (por ejemplo, la tercerización,

la externalización masiva, los procesos entre pares y la programación de código abierto), rompen con los canales de innovación antes establecidos e institucionalizados. Ello puede representar un arma de dos filos. Por una parte, las tecnologías digitales alteran el *status quo* sin proporcionar del todo una nueva estructura democrática y confiable que garantice los derechos políticos universales. Es decir, tienden a romper la centralización del poder que toma decisiones y las implementa. Por otra parte, con la desinstitucionalización posibilita recursos de todo tipo (económicos, materiales informativos y comunicativos) que resultan especialmente relevantes (por ejemplo, la externalización masiva y la financiación entre pares) (Subirats, 2017, p. 198-199). De tal modo, la digitalización de la gobernanza debe evitar el ciberoptimismo que deriva en el solucionismo tecnológico con la falacia de que la tecnología saldará las crisis democráticas simplemente por el uso abierto de la información mediante plataformas digitales (Negrete-Huelga, 2020, p. 170).

Digitalizar la gobernanza exige una transición bien hecha, completa, sin retórica ni demagogias utopistas y con profunda actitud democratizadora. La digitalización de la gobernanza apunta a una dimensión instrumental de procesos democráticos y de gobierno al definir, ejecutar y evaluar las políticas públicas que incidan en la dimensión estructural atingente a la calidad del gobierno.

Pueden citarse ejemplos donde la digitalización de la gobernanza conllevó beneficios. Un caso paradigmático es el uso del llamado *blockchain* (Linares; Jolías y Ciucci, 2019, p. 302). El Estado contemporáneo, para establecer y perpetuar el Estado de derecho y la correcta gobernabilidad, tiene como obligación garantizar la legalidad y legitimidad de las operaciones que entre sí realiza la ciudadanía (la llamada justicia conmutativa). Para lograrlo requiere un registro confiable de los datos y transacciones entre los ciudadanos. De otro modo, lo que no existe registrado, entonces no existe con calidad de confiabilidad legal. Por ende, en la dinámica de miles de transacciones globales, lo que no existe digitalizado, no existe. La *blockchain* logra la eficiencia y eficacia

de los registros y mejora la interoperabilidad entre las instancias de la administración pública, entre éstas y los ciudadanos. Con la aceptación de los términos, de parte de la ciudadanía, los gobiernos podrían utilizar *blockchain* para las certificaciones y otorgar confianza de que los registros no padecen alteraciones.

La tecnología *blockchain* permite que todos los agentes involucrados compartan la misma certificación de la información. Por tanto, se termina con la indefensión informativa, con las desigualdades de la información privilegiada y, por supuesto, con los problemas burocráticos surgidos de la falta de interoperabilidad. La función del gobierno también consistirá en licitar los programas de *blockchain* y auditar las validaciones. Así, el gobierno deja de ser un simple auditor o gestor de la legalidad de las interacciones ciudadanas y pasa a ser un aliado que auxilia el desarrollo económico, cultural y jurídico de la ciudadanía.

La construcción de condiciones vastas de interoperabilidad y registros unificados (acentúan Linares *et al*) posibilita la certeza jurídica de la información que la ciudadanía requieren para tomar decisiones. No sólo se trata de poseer información validada, sino de alcanzar mejores prácticas políticas con la información disponible. Cabe imaginar prácticas ajenas al mundo de la economía, por ejemplo, en las situaciones sanitarias, como ocurrió durante la reciente pandemia de covid-19. Los registros actualizados en tiempo real, de manera permanente, sobre las fuentes de contagio más devastadoras constituyeron una información invaluable para evitar la propagación del virus.

El ejemplo anterior generará objeciones respecto a la seguridad y la seguridad de la privacidad de la información. La digitalización de la gobernanza también posee la aplicación de los *tokens* y la codificación. De forma que la privacidad de ciertos datos, cuando es necesaria, puede pasar a través de la red sin necesidad de transmitir todos los datos o poniendo a disposición sólo los datos necesarios para decisiones específicas. No es equivalente identificar a una persona con datos referentes a su privacidad que codificar los datos respecto a sus padecimientos

y utilizarlos en una estrategia de mitigación de contagios. Un ejemplo destacable con casi nula visibilidad se encuentra en los procedimientos experimentales de fase 3 de medicamentos en proceso de prueba. Los pacientes enrolados en tales experimentos son monitoreados con un diario electrónico que constantemente actualiza la base de datos clínica, pero siempre bajo una codificación de sus datos personales inaccesible, inclusive, a los propios patrocinadores e investigadores del medicamento en experimentación. De tal modo, todos los centros de investigación y las autoridades sanitarias reguladoras poseen en tiempo real la información de eventos adversos severos, sin tener acceso a la privacidad de los pacientes. Ello permite que la ciudadanía con padecimientos, la ciudadanía y corporativos de investigación clínica y farmacéutica y las autoridades regulatorias sanitarias y auditoras de derechos humanos compartan información y tomen decisiones para iniciar, modificar o detener el proceso de la investigación en cualquier momento. Por supuesto, los pacientes involucrados conservan su derecho a desistir en cualquier momento sin necesidad de justificar o explicar por qué deciden abandonar la investigación clínica. Los diarios electrónicos vinculados a las *blockchain* son un modelo de gobernanza digital. Lo mismo podría decirse de los registros educativos de toda la instrucción virtual que eclosionó durante el confinamiento de la covid-19. Esos cúmulos de información representan datos valiosísimos para la planificación y proyección de programas médicos, educativos, de seguridad situacional, transporte, etcétera, de gran impacto social. No sólo son datos, es la transparencia de éstos y la justificación de las decisiones (en calidad de rendición de cuentas) que, mediante la digitalización, deja de estar centralizada por los gobiernos o monopolizada por unos pocos particulares, y desembocan en la realidad de una gobernanza muy deseable.

Las tecnologías digitales produjeron, desde la apertura pública del Internet, la descentralización de la información y, por ende, apuntó a la de las decisiones. La descentralización ha tenido dos vías: por una parte, la desintermediación de los medios tradiciona-

les en el orden político (representantes políticos de la ciudadanía y gobernantes como gestores) y de los medios tradicionales de comunicación (prensa, radio, cine y televisión) que fueron los canales unidireccionales de distribución de información y, en alguna medida, del poder. Por otra parte, la descentralización operada por las tecnologías digitales transita por la vía de la reintermediación; es decir, la afectación de los espacios institucionales de la democracia representativa, como lo recogió Subirats (2017, p. 194) desde la evidencia de varios hechos y estudios. Las tecnologías de información suponían que se poseía la democracia y el ciudadano buscaba la información, mientras que las tecnologías digitales obsequian la información y buscan conseguir o ampliar la democracia.

La doble descentralización, vía la desintermediación y la reintermediación, deviene en cuádruple cuando abarca el ámbito comunicativo y el político. Sus efectos exponenciales no sólo son cuantitativos, sino también cualitativos cuando influyen en la calidad deliberativa y de las decisiones a través de nuevas modalidades de elección.

La gobernanza, como proceso informativo y comunicativo que implica dinámicas de deliberación, discusión y toma de decisiones, no es ajena a recabar posiciones por medio de sistemas de votación. Por ende, la digitalización del aspecto electoral de la gobernanza también se presenta en múltiples facetas.

En este sentido, digitalización y votaciones en el marco de la gobernanza podrían ir de la mano. Aunque se han explicado las confusiones y diferencias entre las votaciones atinentes a la democracia electrónica y los modelos horizontales (líquidos) de democracia (Aguirre, 2022a), la digitalización de las votaciones en la gobernanza muestra elementos en común esenciales en las votaciones de ambas propuestas (la democracia electrónica y la democracia líquida como modelo horizontal y directo). Los elementos en común (incluyendo la aplicación sólo al sector privado o al público) son:

...poder votar antes y durante la reunión [es decir, cualquier tipo de asamblea], revisar las reuniones y transacciones pasadas, transferir los derechos de voto de un participante a un representante, y vigilar cómo se da el voto representado. Todo bajo un sistema de contratos inteligentes en una cadena de bloques permitida (Linares; Jolías y Ciucci, 2019, p. 308).

En pocas palabras, la digitalización de la gobernanza apunta a un gobierno que en realidad pueda ser totalmente incluyente y, sobre todo, transparente. La digitalización permite que cada ciudadano pueda auditar los presupuestos gubernamentales.

En tiempos de Schumpeter, cuando se argumentaba que “el elector común no tiene capacidad para discernir sobre los temas públicos de manera autónoma y racional y tampoco pueden obtener soluciones claras para los problemas” (Schumpeter, 1976, p. 262) y se remarcaba que “las y los ciudadanos no están capacitados para indicar qué debe hacer el gobierno” (Przeworski, 1998, p. 8), entonces los debates sobre la capacidad ciudadana podrían resultar interminables. Pero en la era digital el ciudadano tiene cada vez más a su disposición la tecnología de la inteligencia artificial y el uso evaluado y auditado de los algoritmos. Por ende, la digitalización acontece como una instrumentación que supera los obstáculos de la falta de profesionalización política y jurídica del ciudadano común. El ciudadano común puede auxiliarse de los algoritmos hechos por expertos y puestos a disposición del público en general para poner los datos al alcance de su inteligibilidad y tomar decisiones. Más precisamente, el ciudadano no requerirá ser un perito en finanzas públicas para obtener una auditoría explicativa y satisfactoria de los datos que en cualquier supuesto ejercicio de transparencia y rendición de cuentas pudiera mostrarle un gobierno opaco, corrupto o sesgado. La gobernanza digitalizada obvia los obstáculos que en otro tiempo imponía la tecnocracia a la democracia.

Lo anterior no es la descripción de una ciberutopía o del entusiasmo ingenuo del ciberoptimismo que resbalará por la cuesta del solucionismo tecnológico. Linares *et al* (2019, pp. 311-312)

consignan el caso real de la primera iniciativa *blockchain* en materia de datos abiertos aplicada en Viena (a su vez, remiten a Andrews, 2018). Con 350 bases de datos almacenadas en redes de *blockchain* se encontraba a disposición un cúmulo de información certificada para evaluar servicios públicos y concesiones, diseñar propuestas y dar seguimiento a iniciativas de mejora. Así pues, la digitalización de la gobernanza amplía la participación ciudadana y le ofrece elementos para tener certeza jurídica. Y no sólo el uso del *blockchain* de manera participativa, sino también el involucramiento de comunidades y expertos en las auditorías y evaluaciones de la inteligencia artificial que utilizan los gobiernos (Aguirre, 2022b). De ese modo, la tecnología digital, y, en particular, la algorítmica, ofrecen ventajas para establecer nuevas políticas y leyes, contrastarlas con otros ámbitos regulatorios y evitar la fragmentación jurídica que provoca conflictos. Los *softwares* participativos controlan y reducen los tiempos de los procesos deliberativos y los actores gubernamentales evitarán demoras en las decisiones y ejecuciones.

Con todo lo anterior es comprensible que el ciberoptimismo no se hizo esperar. Sin embargo, todas las soluciones implican nuevas dificultades. Por consiguiente, es necesario abordar los inconvenientes de digitalizar la gobernanza.

Los contras de digitalizar la gobernanza

Si el razonamiento fue que la participación ciudadana fortalece la legitimidad de las decisiones políticas y la digitalización propicia la participación ciudadana, también puede visualizarse un argumento en sentido contrario. El incremento de la participación ciudadana provocado por el acceso que otorgan las tecnologías digitales a una amplia demografía, terminaría por provocar atascos en la eficiencia de la toma de decisiones por el bien general. La mayoría de las veces, la ciudadanía que participa no posee suficiente información ni capacidad analítico-sintética para abordar la complejidad de los problemas públicos.

Negrete-Huelga repara en que la participación puede “comprometer la persecución del bien común por el exceso de inmediatez y de particularismos; los procesos de toma de decisiones públicas se hacen más lentos y farragosos cuando se incorpora a la ciudadanía; y los resultados de los procesos participativos son excesivamente inciertos” (2020, p. 176).

En efecto, la inclusión de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas puede complicar sin necesidad las tareas de gobernabilidad. Marmolejo-Ramos *et al* (2022) advierten que los gobiernos limitan la calidad y la diversidad de la deliberación al utilizar algunas estrategias de participación, sobre todo si no existe una adecuada “construcción narrativa” que facilite la participación pública a través de las tecnologías. En pocas palabras, la digitalización de la participación en la gobernanza requiere que las propuestas ciudadanas —que se hacen en lenguaje natural— sean trasladadas a una construcción narrativa que sume al conocimiento experto las capacidades a diferentes escalas semánticas y aumente sus alcances. Es decir, la gobernanza digital construye una narrativa necesitada de la fusión de horizontes hermenéuticos entre gobierno y ciudadanos. Si las tecnologías digitales no han logrado esto, la digitalización de la gobernanza es un acto en contra del interés ciudadano, pero si la digitalización de la gobernanza logra resolver las diferencias —identitarias y semánticas— entre ciudadanos y gobierno a través de una hermenéutica aplicada, será benéfica para la gobernabilidad y la democratización. Intentar dicha interoperabilidad es, pues, parte de lo que en este proyecto se propone.

Quizás el aspecto más soterrado de los inconvenientes de digitalizar la gobernanza, y, en consecuencia, la participación ciudadana, sean los sesgos que se introducen con la inteligencia artificial y los algoritmos. Lo que se suma a la ya reconocida “googlearquía” (Van Dijk y Hacker, 2018, p. 39-ss). Sin duda, en una primera etapa, el uso generalizado de las tecnologías digitales generó el ciberoptimismo. Sin embargo, la intensa experiencia de la inclusión digital en la vida pública muestra que la ilusión de resolver la desafección

política fue una falacia que desembocó en la renuncia tácita a las ideologías liberales y las propuestas sociales, puesto que ambas posiciones y sus múltiples variantes no resolvieron satisfactoriamente los problemas de salud, seguridad, medioambiente y, sobre todo, de la enorme brecha de la desigualdad.

El optimismo contagió el advenimiento de la era digital y ésta nutrió al ciberoptimismo. Pero la Historia ha tardado en reparar que ríos de tinta (o millones de terabytes) fueron utilizados para poner en el escenario del gobierno abierto y la gobernanza la digitalización con la trampa algorítmica. La digitalización toma el control, sesga la construcción social y manipula a las instituciones y la ciudadanía. Lo peor no está por venir. Lo peor llegó en forma de autocondescendencia al quedar enrolados en la gleba del tecnofeudalismo (Durand, 2021) con una actitud también autocomplaciente de acrítica adopción del tecnodeterminismo.

Que el ciudadano común dependa cada día más de la licencia de los *softwares* y las aplicaciones representa un problema de inclusión a la alfabetización digital y de protección oficial al usuario, pero que las instituciones y, en particular, las instituciones públicas dependan de las corporaciones privadas que les proveen de la instrumentalización digital para realizar sus tareas, significa una situación equivalente a enrolarse como lacayo del señor feudal digital. Al ciudadano común, frente al portal que le exige “aceptar los términos y condiciones” para avanzar en la gestión, no le parece importante dar su consentimiento ante un largo y técnico escrito que no leyó ni regresara a revisar. En contraste, que un gobierno opere con tecnologías digitales proveídas por consorcios que poseen autonomía en la escala internacional significa caer en la trampa del progreso digitalizado y los dominios algorítmicos. La soberanía individual y nacional (en sentido jurídico y también étnico) es menguada.

Digitalizar un gobierno y hacerlo abierto, o digitalizar la gobernanza para darle más alcance, dentro de las estrategias y estrategias del poder político, no significa dotar de auxilio técnico o facilitación, sino riesgo o esclavitud autoconsentida. Se podría

parafrasear el texto de García Canclini diciendo: no es la ciudadanía la que resulta desplazada por los algoritmos, sino la soberanía misma por la propia decisión de digitalizarse en manos de los monopolizadores tecnológicos.

Digitalizar la gobernanza, aún con el propósito de vincular al gobierno con la ciudadanía en las modalidades de Estado abierto, Gobierno Abierto, parlamento abierto, justicia abierta y un largo etcétera, no es imprescindible. Oszlak (2017, p. 227) considera que el gobierno “podría prescindir totalmente de estas tecnologías sin perder su esencia, característica que comparte con la noción de gobierno abierto”. Esto es, la gobernanza electrónica requiere, en primer lugar, ser auténticamente democrática para digitalizar su principal veta: el proceso igualitario entre gobernantes y ciudadanos. Por tanto, los inconvenientes o riesgos de la digitalización de la gobernanza implican más posibilidades de adulterarla que las dificultades pragmáticas de ejercerla al margen de las nuevas tecnologías.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), junto con Ada Lovelace Institute y AI Now Institute Unión (2021), han advertido de los problemas y riesgos del uso de algoritmos en la administración pública. Muchas instancias, para obtener un Gobierno Abierto y una gobernanza adecuada a la especificidad de cada ciudadano, abogan por la transparencia y la rendición de cuentas de la inteligencia artificial en vez de operar en términos estadísticos y generales en las decisiones administrativas. Es necesario devolver el poder a la ciudadanía y sus gobernantes (en calidad de servidores públicos) y evitar que, detrás de la tecnología digital, los decisores de las políticas públicas se escuden en el anonimato.

Si bien los actores involucrados en el modelo y procesos de gobernanza digitalizada requieren de la inteligencia artificial y los algoritmos para aprovechar la enorme cantidad de datos acumulados, es necesario que la gobernanza conserve su esencia de transparencia y capacidad de explicabilidad en la rendición de cuentas al margen de las sujeciones del *software*. La inteligencia

artificial y los algoritmos pueden ayudar a los interlocutores a solucionar algunas de sus disparidades y desigualdades, y a superar las objeciones que recibió la Teoría de la Acción Comunicativa propuesta por Habermas, pero siempre cabrá la pregunta: ¿quién programa los algoritmos? En las nuevas tecnologías capaces de procesamiento algorítmico ubicado en el aprendizaje profundo o *machine learning*, la respuesta ambula por el sendero del anonimato. No obstante, gobernar con decisiones tomadas desde las conclusiones de los procesos del autoaprendizaje o aprendizaje profundo del mundo algorítmico es, más bien, dejarse gobernar (Patel *et al* 2021; Zaidervijk *et al*, 2021). Para evitar esa pérdida de soberanía es necesario precisar con todo rigor la responsabilidad algorítmica (Aguirre, 2022b).

En efecto, lo peor de los inconvenientes de la digitalización no está por venir, ya llegó, como podemos ver, por ejemplo, en los casos pendientes de recursos judiciales donde se niega el acceso al código fuente de los algoritmos, a pesar de haberse demostrado los errores y fallos en la resolución arrojada por el aprendizaje profundo (Ponce, 2023).

Pero si se dejaran los procesos de la toma y aplicación de las decisiones públicas en manos de los humanos —limitando el involucramiento de los algoritmos sólo a la consulta o complementariedad—, hay que señalar los inconvenientes “ya clásicos” de la digitalización. Si de manera afirmativa y optimista se argumentó con una primera premisa que la participación ciudadana legitima la gobernanza y los procesos del gobierno abierto y, a su vez, en una segunda premisa, las tecnologías digitales promueven y elevan la calidad de la participación ciudadana, para finalmente concluir que, en consecuencia, el uso informativo y comunicativo de las tecnologías digitales legitiman la gobernanza. De manera negativa o pesimista, podrá argumentarse: la intervención de las tecnologías digitales en el uso informativo y comunicativo impacta en los procesos deliberativos, y dicha intervención e impacto implica los inconvenientes que conllevan su uso. Esos inconvenientes, particularmente focalizados en la deliberación, son la

confusión informativa causada por programas automáticos que generan tendencias (*bots* y *chatbots*), las cuentas falsas o pseudónimas en las redes sociales (*sockpuppetings*) y un largo etcétera que incluye las noticias falsas (*fake news*), el activismo beligerante que inhibe la participación de oponentes o de quienes simple y llanamente opinan diferente (*trolls*), los movimientos sociales de complot que aparentan ser genuinos (*astroturfing*) cuando en realidad fueron planeados por grupos de interés o estrategias de campaña; la información fragmentada (*soundbite*), las distorsiones intencionadas (*gatekeepings*) que facilitan o impiden —según sea el caso— el finiquito de la lealtad o la enajenación a un posicionamiento político, los mensajes hacia audiencias específicas que desacreditan a los competidores (*dark post*). A lo anterior habrá que sumar los “efectos burbuja” de “las cámaras eco” y las consecuencias del “discurso del odio”.

Si bien podría desarrollarse un ensayo por cada uno de estos inconvenientes, a continuación, se presentan algunos trazos de sus consecuencias.

Respecto a la falsedad y saturación de información con intenciones dolosas, ambas debilitan la capacidad cognitiva, opacan la transparencia y promueven emociones en vez de construir la deliberación democrática necesaria para consensuar o votar por iniciativas legislativas ciudadanas, presupuestos participativos, referéndums, etcétera. Con una mezcla de post-verdad e info-intoxicación, el ciudadano común podría confundir la realidad virtual y la vida real colectiva. Esta indistinción es denunciada por Calvo: “[...] confunde la identidad de un significado con la identidad de un objeto” (2019, p. 682); de manera que puede provocar que la participación en la red digital carezca de efectos reales en política, al grado que Morozov advierte: “el *cloud activism* desprecia otras prácticas democratizadoras” (2011, p. 170).

Quizá lo peor de la información falsa es la misma performatividad de las redes sociales: es un error equiparar un *retuit* en *Twitter* (ahora *X*) con un voto electrónico o de confianza, o una “suscripción” en *Youtube* con apoyar una petición electrónica. El

debate y los seguimientos en las redes sociales no son equivalentes a la deliberación institucionalizada en gobernanza, pero, muchas veces, representan experiencias previas que influyen en el proceso de gobernanza. La misma performatividad y mercadotecnia de las redes sociales seduce hacia la falacia de asimilar el número de seguidores con la investidura de representatividad otorgada a la ciudadanía que termina por posesionarse como líder en la deliberación de la gobernanza (Cha, Haddadi *et al*, 2010, y Caldevilla, 2009). La cultura digital ha explotado “la cultura del narcisismo”, en la cual el objetivo de los usuarios es conseguir seguidores y buenas evaluaciones de las audiencias digitales (Keen, 2012), en vez de compartir propuestas, ricas en contenidos y beneficios del mayor grupo demográfico posible.

Otra faceta sutil de la información falsa consiste en “los impostores del activismo de base” (*astroturfing*) que promueven, de manera deliberadamente disfrazada, pseudomovimientos sociales que aparentan ser genuinos y cabalmente ciudadanos, cuando en realidad fueron planeados y desarrollados por grupos de interés. La información falsa y/o saturante, el ciberactivismo que no persigue transformaciones estructurales, y la impostura del activismo de base dan por resultado una esfera pública virtual que sustituye y erosiona la soberanía del ciudadano común.

Por otra parte, la necesidad de deliberación también se degrada por la vigilancia y la violación de la privacidad digital a través de los registros individuales o masivos que efectúan las tecnologías digitales.

Se trata de la información controlada que los buscadores electrónicos arrojan a la ciudadanía gracias a los algoritmos. El manejo de datos a gran escala detecta preferencias para manipular a los usuarios, pues los algoritmos provocan el “efecto burbuja” (Pariser y Helsper, 2011) —la cooptación de adeptos en las esferas informativas afines a su ideología—, que evita el contraste de ideas y acaba con la deliberación. El “efecto burbuja” trastorna la transparencia requerida en la rendición de cuentas gubernamental y la validación de las auditorías ciudadanas. A su

vez, provoca los sesgos de las “cámaras de eco”: la repetición y recepción acrítica de los mensajes que intentan modular las actitudes políticas de la ciudadanía. Una secuela palpable de los algoritmos es la exposición selectiva para establecer en los usuarios una percepción temática que determine la agenda pública y, en consecuencia, la agenda política (acción denominada en inglés como *agenda setting*).

Las “cámaras de eco”, al provocar el aislamiento de otras fuentes informativas, también estimulan la polarización (Boutyline y Willer, 2017; Flaxman, Goel y Rao, 2016). Al ciudadano se le acostumbra a navegar sólo por las redes que coinciden con sus pareceres; entonces la información fluye en contenidos con espirales extremistas que fragmentan las comunidades (fenómeno denominado como *cyberbalkanization* por Van Alstyne y Brynjolfsson en 2005) y derivan en el discurso del odio. Un uso perverso de las tecnologías digitales genera estratos intencionalmente confinados y polarizados con hiper-atención selectiva (llamado *ghettoization*).

En efecto, se trata de la violación a la privacidad que ha tomado la modalidad llamada “capitalismo de vigilancia” (Zuboff, 2019) o “Internet de las Cosas”. Consiste en aprovechar la hiperconectividad digital que la ciudadanía confiere (muchas veces, involuntariamente) a instancias privadas y públicas por medio de sus dispositivos digitales. Por ejemplo, para el pretendido control de la pandemia de covid 19 en varios países, se utilizaron algoritmos con la información de ubicación, tránsito, reunión y reconocimientos biométricos provenientes no sólo de cámaras digitales en zonas públicas, sino por la obligación impuesta a la ciudadanía de utilizar códigos y señales que emiten los dispositivos digitales. Esta “tecnocracia” digitalizada (con independencia de su efectividad sanitaria) no se basa en ninguna práctica de una comunidad ciudadana solidaria. En el extremo de la vigilancia se utilizan *softwares* de espionaje, como *FinFisher*, *Galileo* y *Pegasus* con capacidad para grabar conversaciones, descargar archivos, listas de contactos y mensajes de texto guardados en dispositivos; inclusive,

pueden activar la cámara y micrófono del equipo invadido. De tal manera, grupos de interés contrarios a alguna tendencia deliberativa en aumento, pueden espiar y sabotear el avance a conclusiones ciudadanas comunitarias.

Kosinski, uno de los creadores del algoritmo utilizado por *Cambridge Analytica* para manipular la elección presidencial de Estados Unidos en 2016, explica: “si una persona no paga por un producto o servicio es porque la persona es el producto” (2017, p. 4). Aplicado a la participación ciudadana —en los procesos deliberativos de la gobernanza y el gobierno abierto—, lo anterior significa que el ciudadano común es cosificado y moldeado para convertirlo en la parte de “la demanda” dentro de la fórmula mercantil de la oferta y la demanda en el nuevo mercado de la gobernabilidad. Cuando un ciudadano acepta, por ejemplo, participar gratuitamente en un proceso de gobernanza, queda convertido en el potencial y alienado consumidor de las ofertas políticas que se le ofrecerán de parte de los gobernantes.

Por otra parte, si se llegara el punto de votar propuestas de políticas públicas, la comodidad de las aplicaciones digitales disponibles moldea en el usuario-ciudadano la falta de criticidad. En varios países (Suecia, Alemania, Francia, Finlandia, Austria, y España) las aplicaciones digitales facilitan la decisión electoral de acuerdo con el perfil del votante; por ejemplo, *VoteSwiper* (<https://www.voteswiper.org/es>) y *Tuvoto.eu*, son aplicaciones que garantizan por cuál opción inclinarse, de acuerdo con el perfil personal elaborado previamente con un cuestionario. En otras palabras, las tecnologías digitales ofrecen soluciones sin discernimiento.

Otro elemento para anular el ejercicio deliberativo se encuentra en divulgar información y propaganda masiva que promueven sentimientos y no la confrontación de ideas y programas. Ello nutre al populismo y anula la deliberación al consumir las incidencias psicológicas gracias al uso de las tecnologías digitales.

En la era digital, la lucha por el espacio público virtual y el reconocimiento sobre su dominio no surgió normada con cláusulas constitucionales, mandatos jurídicos o sentencias judiciales sobre

los alcances de las tecnologías digitales. Éste es un déficit pendiente de resolver porque, a pesar de aparentar lo contrario, las tecnologías digitales pueden reproducir la división de clases sociales y su consecuente distribución inequitativa del poder. La brecha digital no sólo es consecuencia de la desigualdad social, sino que a su vez la conserva y la provoca. Por ende, el poder de la ciudadanía decrece. En un estudio de circulación internacional sobre el compromiso cívico y el *clickactivismo* en el caso mexicano de “El Bronco” (sobrenombre del político que ganó una elección estatal mediante una campaña electoral centrada en las redes sociales), Howard *et al* (2016) describen cómo el uso de las plataformas digitales inicia como foros de posicionamiento político que apuntan a propuestas ciudadanas para solucionar dificultades sociales y pronto devienen en espacios de quejas y exigencias de servicios públicos; o cómo las tecnologías digitales logran altos grados de expresión o cohesión entre los oprimidos, pero no compromisos sustantivos o influencia real para establecer la agenda pública.

El debilitamiento de las mediaciones institucionales es un perjuicio más de las tecnologías digitales. En la deliberación pública de la gobernanza, la gestación de la poderosa opinión pública corre el riesgo de proceder sin mediaciones, ni depuración informativa, por los ataques con *softwares* automatizados que operan como robots o los vigilantes humanos que desean trastornar emotivamente a los participantes para que muden sus actitudes y peticiones políticas. De ello se sigue la ruptura comunicativa que implica una ruptura institucional y, por ende, comunitaria. Cotarelo (2002) advirtió que la comunicación electrónica atenta contra la reflexión deliberativa debido a su comunicación directa, inmediata e instantánea. Debe advertirse que viralizar un asunto local a nivel nacional, para sacarlo de proporción o destruir una figura pública, son acciones propias del activismo y no de la gobernanza que desea la democratización de una sociedad.

En lo que corresponde a los gobiernos, desde 1993 Rheingold advirtió que las tecnologías digitales serían una nueva versión de la “razón instrumentalizada”: medios mercantilizados al servicio

de la clase hegemónica sin intenciones de compartir el poder. Las tecnologías pueden a su vez ofrecer la sensación de transparencia y legitimidad. Con ello opacan a otros agentes sociales que desean intervenir en los procesos políticos e, inclusive, los enfrenta con otros mecanismos de participación (plebiscitos, consultas, peticiones, revocatorias). En una palabra: al ser cosificadas, las tecnologías digitales fueron reducidas a utensilios de interés de clase.

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

En una primera conclusión provisional, puede decirse que las tecnologías digitales tienen algunos efectos poco alentadores para promover la gobernanza y las modalidades del gobierno abierto. Precisamente porque las tecnologías digitales se pueden poner al alcance de añejos vicios políticos, es necesario establecer con claridad la interoperabilidad digital entre gobernantes y ciudadanos.

REFERENCIAS

- Ada Lovelace Institute y AI Now Institute and Open Government Partnership. (2021). *Algorithmic Accountability for the Public Sector*. Ada Lovelace Institute. <https://www.opengovpartnership.org/wpcontent/uploads/2021/08/algorithmicaccountability-public-sector.pdf>.
- Aguirre, Jorge, e Infante, José (2019). *Accountability Societal: una propuesta latinoamericana para la calidad de la democracia*, en Lidia de Oliveira, Carlos Domínguez, Vicente Fonseca. *A Qualidade da Democracia no Brasil, Questões teóricas e metodológicas da pesquisa*. Brasil: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Editorial CRV, Vol. 4, pp. 193-219.
- Aguirre, Jorge (2022). The Liquid Proposal Facing Democratic Challenges. *JeDEM. EJournal of EDemocracy and Open Government*, 14(1), pp. 86-103. <https://doi.org/10.29379/jedem.v14i1.692>.
- Aguirre, Jorge (2022). Modelos y buenas prácticas evaluativas para detectar impactos, riesgos y daños de la inteligencia artificial, *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, Año 12, núm. 23. <http://dx.doi.org/10.32870/Pk.a12n23.742>.
- Alcalá Méndez, Adrián (introd.) (2021) *Pasos para implementar una estrategia local de Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI.
- Alcalá Méndez, Adrián (introdutor) (2021) *Una estrategia local de gobierno abierto en lenguaje ciudadano*. Ciudad de México: Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI.
- Andrews, Jonathan (2018). *Vienna Unveils Blockchain Platforms*. <https://cities-today.com/vienna-unveils-blockchain-platform/>.
- Arnestein, Sherry (1969). La escalera de la participación ciudadana. *JAIP*, 35 (4), pp. 216-224.
- Ballart, Xavier (2013). Marco conceptual del índice. Banco Interamericano de Desarrollo, en Lacambra, Sergio; Suarez, Ginés; Hori. Tsuneki; Rogers, Cassandra; Salazar, Lina; Esquivel, Maricarmen; Narváez, Lizardo; Cardona, Omar Darío; Durán, Rolando; Torres, Ana María; Sanahuja, Haris; Osorio, Claudio; Calvo, Jorge; Romero, Gilberto, y Visconti, Ernesto. *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (IGOPP): documento técnico principal (Nota técnica del BID)*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/>

- iGOPP-%C3%8Dndice-de-Gobernabilidad-y-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAlicas-en-Gesti%C3%B3n-de-Riesgo-de-Desastre.pdf.
- Blanco, Ismael (2020). Innovación social y transformaciones democráticas, en Brugué Torruella, Joaquín; Martins, Simone, y Pineda Nebot, Carmen (coord.) (2020) *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 171-185. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20201130040300/Una-nueva-democracia.pdf>
- Boutyline, Andrei, y Willer, Robb (2017). The Social Structure of Political Echo Chambers: Variation in Ideological Homophily in Online Networks. *Political Psychology*, 38 (3), pp. 551-569. <https://doi.org/10.1111/pops.12337>.
- Caldevilla, David (2009). "Democracia 2.0: La política se introduce en las redes sociales". *Pensar la publicidad*, 3(2), pp. 31-48.
- Calvo, Patrici (2019). Etificación, la transformación digital de lo moral. *Kriterion*, 144, pp. 671-688.
- Cejudo, Guillermo (coord.) (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Metodología*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Metodologi%CC%81a_MGA-2021.pdf.
- Cejudo, Guillermo (coord.) (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Reporte final*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Metodologi%CC%81a_MGA-2021.pdf.
- Cerrillo, Agusti (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-Consultores-Tema.pdf.
- Cha, Meeyoung; Haddadi, Hamed; Benvenuto, Fabricio, y Gummadi, Krishna (2010). Measuring User Influence on Twitter: the Million Follower Fallacy, en Hearst, Marti (ed.), *Proceedings of the Fourth International AAAI Conference on Weblogs and social media*. Washington: AAAI Press, pp. 7-10.
- Comité de Gestión por Competencia (2011). *Estándar de Competencia EC0105 Atención al ciudadano en el sector público*. Monterrey: Administración Pública del Municipio de Monterrey, CONOCER.

- Cooley, Alexander (2015). The Emerging Politics of International Rankings and Ratings: A Framework for Analysis, en Cooley, Alexander, y Snyder, Jack (eds.), *Ranking the World. Grading States As a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-38.
- Cotarelo, Ramón (2002). ¿Democracia electrónica vs. Democracia deliberativa?, en Cairo, Heriberto (comp). *Democracia digital, límites y oportunidades*. Madrid: Trotta, pp. 9-12.
- Criado, Juan Ignacio; Ruvalcaba, Edgar, y Valenzuela Mendoza, Rafael (2016). ¿Cómo y dónde se analiza el *open government*? Un meta-análisis del fenómeno desde la literatura internacional. XXI *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago, Chile, 11 de noviembre de 2016. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FB6FA8594E958FB9052580D500791895/\\$FILE/criadoji.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FB6FA8594E958FB9052580D500791895/$FILE/criadoji.pdf).
- Cruz Rubio, Cesar (2015) “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. *Eunomía*, (8), pp. 37-53. file:///C:/Users/Admin/Downloads/2475-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2401-1-10-20150225.pdf.
- Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad.
- Davis, Kevin; Fisher, Angelina; Kingsbury, Benedict, y Merry, Sally Engle (Eds.). (2012) *Governance by indicators: Global power through classification and rankings*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199658244.001.0001>.
- Díaz Rincón, Hilda, y Navarrete Prieto, José Antonio (2015). El ingeniero en TIC y la Gobernanza Digital. *Tecnología Educativa-Revista CONAIC*, II (2), pp. 18-25. <https://doi.org/10.32671/terc.v2i2.156>.
- Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI (ed.) (2021). *Pasos para implementar una estrategia local de gobierno abierto*. Ciudad de México: INAI. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2021/07/ELEMENTOS_COCREACI%C3%93N_30JUN1.pdf.
- Durand, Cédric (2021). *Tecnofederalismo. Crítica de la economía digital*. Adrogué: La Cebra, Donostia: Kaxilda.
- Finquelievich, Susana (2005). El nuevo rol del Estado con respecto a la Sociedad de la Información, en Finquelievich, Susana (coord.). *E-Política y E-Gobierno en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: LINKS, pp. 14-42.

- <http://cmapspublic2.ihmc.us/rid=1L0M37KB5-1FRS6XK-1DVK/E-Gobierno-y-E-Politica-en-LATAM.pdf>.
- Flaxman, Seth; Goel, Sharad, y Rao, Justin (2016). Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption. *Public Opinion Quarterly*, 80 (S1), pp. 298-320.
- García Canclini, Néstor (2019). *Ciudadanos reemplazados por algoritmo*. Universidad de Guadalajara, Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS). <http://www.calas.lat/es/publicaciones/afrontar-las-crisis/n%C3%A9stor-garc%C3%ADa-canclini-ciudadanos-reemplazados-por-algoritmos>.
- Giannone, Diego (2017). The Politics of Global Indicators in Designing, Promoting and Legitimizing the Competition State. *Partecipazione e conflitto*, 10 (2), pp. 472-491.
- Giannone, Diego, y Santaniello, Mauro (2018). Governance by Indicators: the Case of the Digital Agenda for Europe. *Information, Communication and Society*, 1-14.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4 (1), pp. 179-193.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni (2020). Nuevos modelos de partido, en Rivera Magos, Sergio, y Carrico Reis, Bruno (Coords.) *Comunicación Política: Debates, estrategias y modelos emergentes*. SL: Editorial Planeta, Universo de Letras, pp.119-146.
- Howard, Philip; Savage, Saip; Saviaga, Claudia; Toxtli, Carlos; y Monroy-Hernández, Andres (2016). Social Media, Civic Engagement, and the Slacktivism Hypothesis: Lessons from Mexico's *El Bronco*. *Journal of International Affairs*, 70 (1), pp. 55-73. <https://www.jstor.org/stable/90012597>.
- Hernández Medina, Yaneth (2007). Nuevas formas de participación ciudadana. *Pluralidad y Consenso*, órgano de difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República Belisario Domínguez. México: Senado de la República. www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista2/6.pdf.
- Keen, Andrew (2012). *Digital Vertigo: How Today's Online Social Revolution is Dividing, Diminishing, and Disorienting Us*. New York: St. Martin's Press.
- Kosinski, Michal (2017). *Big data*, inteligencia artificial y el futuro de la democracia, en Kosinski, M. (ed.). *Aportes al debate parlamentario*. México: Senado de la República. <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3499/1%20Publicacion%20Apor>

- tes%20al%20debate%20%20parlamentario%204%20Big%20data%201.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
- Linares, Sebastián; Jolías, Lucas, y Ciucci, Franco (2019). *Blockchain*, transparencia y democracia, en Maguitman, Ana; Chesñevar, Carlos, y Estevez, Elsa (ed.). *Soluciones de gobernanza electrónica para la participación ciudadana*. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur, pp. 294-316.
- López, Lucio (2020). Análisis subnacional de los mecanismos de democracia directa en México. Tesis de grado en El Colegio de San Luis, San Luis Potosí. <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1013/893>.
- López, Lucio (2021). Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa en las 32 entidades de México, en Pérez, Moisés (coord.). *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. <https://www.ceenl.mx/archivos/20210908/MecanismosdeParticipacionCiudadana.pdf>.
- Marmolejo-Ramos, Fernando; Workman, Thomas; Walker, Clint; Lenihan, Don; Moulds, Sarah; Correa, Juan C.; Hanea, Anca M.; y Sonna, Belona (2022). AI-Powered Narrative Building for Facilitating Public Participation and Engagement. *Discover Artificial Intelligence* 2: 7. <https://doi.org/10.1007/s44163-022-00023-7>.
- Morozov, Evgeny (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. Nueva York: Public Affairs.
- Naciones Unidas, CEPAL (2021). Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación, en Naser, Alejandra (coord.), *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf.
- Nancy, Jean-Luc (2008). *Verité de la démocratie*, París: Éditions Galilée.
- Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro; Rosales, Daniel (ed.) (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nava Campos, Gabriela (2021). *Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): México Informe de diseño 2019-2021*. Ciudad de México: Open Government Partnership.

- Negrete-Huelga, Karla (2020). El Gobierno Abierto en la mejora de la participación ciudadana. Aportes de la comunicación para una democracia participativa, en Rivera Magos, Sergio, y Carrico Reis, Bruno (Coords.). *Comunicación política: debates, estrategias y modelos emergentes*. SL: Editorial Planeta, Universo de Letras, pp.169-188. https://www.researchgate.net/publication/348481021_El_Gobierno_Abierto_en_la_mejora_de_la_participacion_ciudadana_Aportes_de_la_comunicacion_para_una_democracia_participativa.
- Obama, Barack (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act*. US: White House.
- Open Government Partnership (2021). <https://www.opengovpartnership.org/es/actions-for-transparent-and-accountable-digital-governance/>.
- Ortega, Andrés (2019). Gobernanza digital: ¿hacia una nueva utopía. *Telos*, 110, pp. 10-13.
- Ortega, Andrés; Pérez, Aitor, y Sanz-Carranza, Ángel (2018). Innovating Global Governance: Bottom-up, the Inductive Approach. *T20 Policy Brief*. <https://t20argentina.org/publicacion/innovating-global-governance-bottom-up-the-inductive-approach/>.
- Ortega, Maria Estela (2019). The Construction of Citizenship. An Approach from the Social Representations and Social Memory. *Identities, Memory and Construction of Citizenship*. Special Issue of the *International Journal Papers on Social Representations (PSR)* Vol. 28, number 2. <https://psr.iscte-iul.pt/index.php/PSR/article/view/521>.
- Oszlak, Oscar, y Kaufman, Ester (2014). *Teoría y práctica del Gobierno Abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Montevideo: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (RedGEALC), Organización de los Estados Americanos (OEA). <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20EL%20MUNDO/cuatro.pdf>
- Oszlak, Oscar (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe, en Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro, y Rosales, Daniel (ed.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 209-230. <https://hdl.handle.net/11362/44769>.
- Pascual, Josep María (2020). *Las paradojas de la gobernanza: la gestión de la complejidad y el cambio en las ciudades*. Barcelona: Hacer Editorial, Fundació Apip-Acam.
- Pariser, Eli, y Helsper, Ellen (2011). *The Filter Bubble. What the Internet is Hiding from You*. London: Penguin. <https://www.lse.ac.uk/assets/richme>

- dia/channels/publicLecturesAndEvents/slides/20110620_1830_theFilterBubble_sl.pdf.
- Parks, Wallace (1957). The Open Government Principle: Applying the Right to Know in the Constitution. *The George Washington Law Review*, 26 (1), pp. 1-22.
- Patel Jaykumar; Manetti, Martin; Mendelsohn, Matthew; Mills, Steven; Felden, Frank; Littig, Lars, y Rocha, Michelle (2021). *AI Brings Science to the Art of Policymaking*. BCG. <https://www.bcg.com/publications/2021/how-artificial-intelligence-can-shape-policy-making>.
- Peña, Enrique (2013). *Estrategia Nacional Digital*. México: Presidencia de la República. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf
- Peters, Guy, y Pierre, Jon (2005). ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública, en Cerrillo, Agustí (comp.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.opengovpartnership.org/es/actions-for-transparent-and-accountable-digital-governance/>.
- Pollitt, Christopher, y Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press. https://www.academia.edu/11548460/Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis_New_Public_Management_Governance_and_the_Neo_Weberian_State.
- Ponce, Juli (2023). Inteligencia artificial y (buena) gestión pública: sistemas algorítmicos usados en el sector público y control judicial. *Gobernanza* (52) (AIGOB). <http://www.aigob.org/2023/06/08/inteligencia-artificial-y-buena-gestion-publica-sistemas-algoritmos-usados-en-el-sector-publico-y-control-judicial/>.
- Prats, Joan (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales, en Cerrillo, Agustí (comp.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.opengovpartnership.org/es/actions-for-transparent-and-accountable-digital-governance/>.
- Presidencia de la República D.O.F. 2021, 6, sept. *Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024*. México: Coordinación de Estrategia Digital Nacional. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0.
- Przeworski, Adam (1998). Democracia y representación. *Reforma y Democracia*, N° 10.

- Rheingold, Howard (1993). *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. New York: Harper Collins. https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/18/The_Virtual_Community.pdf.
- Rottenburg, Richard; Merry, Sally; Park, Sung, y Mugler, Johanna (eds.). (2015). *The World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge Through Quantification*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316091265>.
- Sánchez González, José (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18 (43), pp. 51-73.
- Sandoval-Almazán, Rodrigo, y Gil-García, José Ramón (2016). Toward an Integrative Assessment of Open Government: Proposing Conceptual Lenses and Practical Components. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce* 26 (1-2), pp 1-23.
- Sastre Domínguez, Paz, y Gordo López, Ángel (2019). El activismo de datos frente al control algorítmico. Nuevos modelos de gobernanza, viejas asimetrías. *IC-Revista Científica de Información y Comunicación*, 16, pp. 157-182. 10.12795/IC.2019.i01.05.
- Schumpeter, Joseph (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin. <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/08/joseph-schumpeter-capitalism-socialism-and-democracy-2006.pdf>.
- Soria Romo, Rigoberto (2021). Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal. *Perfiles Latinoamericanos*, 29 (57), pp. 309-336. <https://dx.doi.org/10.18504/pl2957-012-2021>.
- Subirats, Joan (2017). Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas, en Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro, y Rosales, Daniela (ed.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 191-297. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf.
- Urueña, René (2015). Indicators as Political Spaces. *International Organizations Law Review*, 12, pp. 1-18.
- Valenzuela Mendoza, Rafael, y Gil-García, José Ramón (2016). La política nacional de datos abiertos en México: Una mirada a partir del modelo de evaluación integral de gobierno abierto. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile: 8-11 de noviembre de 2016. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F3DCB1E47427D1400525821000791013/\\$FILE/valenmen.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F3DCB1E47427D1400525821000791013/$FILE/valenmen.pdf).

- Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique; Ortiz Gutiérrez, Olga Rosa, y De la Cruz, Gisselle (2018). Desafíos de la Estrategia Digital Nacional en México. *Buen Gobierno*, N° 25. https://doi.org/10.35247/buengob_25_05.
- Van Alstyne, Marshall, y Brynjolfsson, Erik (2005). Global Village or Cyber-Balkans? Modeling and Measuring the Integration of Electronic Communities. *Management Science*, 51 (6), pp. 851-868.
- Van Dijk, Jan, y Hacker, Kenneth (2018). *Internet and Democracy in the Network Society*. N.Y.: Routledge.
- Zaiderwijk Anneke, Chen Yu-Che, y Fadi, Salem (2021). Implications of the Use of Artificial Intelligence in Public Governance: A Systematic Literature Review and a Research Agenda. *Gov Inf Q*. 38 (3), pp. 101-577. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5650>.
- Zuboff, Shoshana (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: Public Affairs.

Capítulo 3.

La evaluación del gobierno abierto como paradigma para la gobernanza digital

JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA

INTRODUCCIÓN

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

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

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

La inercia política de esa demanda dio frutos en 2002 con la Ley Federal de Transparencia, de la cual se derivaron varios

reglamentos que obligan a las dependencias gubernamentales a crear y actualizar sus portales electrónicos o sitios *web*. La inercia no terminó con esa estipulación que, como puede suponerse, resultaba de falta de interoperabilidad debido a la característica unilateral de la información. En 2015 dicha ley se reformó en Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mediante la cual la ciudadanía no sólo tendría acceso a la información que el gobierno le otorgaría *motu proprio*, sino también a la información gubernamental que desease obtener. La bidireccionalidad de las tecnologías digitales posibilitó este avance.

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

Si la ciudadanía ejerce su derecho de participación, podría exigir del gobierno información, mejora de servicios y transparencia en el uso de los recursos. La vía digital facilita dicha participación, y la administración gubernamental, si bien puede verse cuestionada, se beneficiará porque podrá percatarse de sus áreas de oportunidad (Luna; Gil y Sandoval, 2015, p. 50). Lo anterior significa que a los muchos servicios públicos que presta el gobierno, se suma la responsabilidad política de un servicio más: dar transparencia al uso de sus recursos y la rendición de cuentas sobre la eficacia, eficiencia, economía y valor de sus ac-

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

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

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

Abierto como paradigmas ilustrativos para la evaluación de la gobernanza digital.

No obstante, el avance democratizador en el acceso y el uso de tecnologías digitales también conlleva nuevas dificultades: la vulnerabilidad de la seguridad digital está al alcance de más personas menos expertas que en décadas anteriores, así como la mayor cantidad de ciudadanos y su mejor entendimiento de las tecnologías exige diseños más amigables, confiables y de altos estándares de calidad. El reconocimiento jurídico de nuevos derechos digitales contrae obligaciones más específicas de los responsables en todos los órdenes: desde los diseñadores y desarrolladores hasta los funcionarios de apoyo a través de los centros de llamadas de ayuda o los *chats*, aparte del diseño del servicio de *chatbots* y otros procesos automatizados que pueden llegar hasta el vasto universo de los algoritmos.

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

Unidades de análisis

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

Como se dijo en la introducción, desde 2011 México se incluyó en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés, *Open Government Partnership*) y, en consecuencia, se adop-

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

La OGP no ha creado un modelo de presentación con todos los ítems posibles, como para que los países puedan adoptarlo como marco de referencia en la elaboración de sus planes. Tal es el caso de las estadísticas. Si bien seguramente existen en casi todos los países, sólo unos pocos las han incluido. Esto sucede con innumerables temas. También observamos una tendencia, en algunos países, a concentrarse más en los compromisos que en las iniciativas (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 116).

Si se repara en la tendencia a privilegiar los compromisos en vez de las iniciativas, se concluirá que las evaluaciones y/o mediciones del Gobierno Abierto no satisfacen la calidad democrática de la gobernanza. Si bien acaso los compromisos se hayan contraído —como sucedía en el pasado en el caso mexicano—, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, ello no garantiza el espacio para las iniciativas.

En una situación ideal, para establecer un índice de gobernanza digital, se requeriría la agregación de los siguientes indicadores y sus respectivas unidades de análisis: 1) condición del desarrollo de la infraestructura tecnológica, 2) marco jurídico que permita o promueva las leyes y políticas públicas para establecer la gobernanza, 3) avances en el abatimiento de la brecha digital y de la implementación de la alfabetización electrónica, 4) nivel de accesibilidad, 5) garantías y percepción de confianza sobre la privacidad y la seguridad, 6) nivel de transparencia, 7) calidad de la interoperabilidad, 8) gestión, disponibilidad y preservación de registros, 9) niveles de competencia de los actores involucrados por temática de caso, 10) nivel de colaboración y/o participación entre sector público, privado y ciudadanía, 11) registro de niveles de problemas y resistencias (Klischewski y Lemma, 2013, p. 107)

o, como se ha dicho, evaluaciones de impacto y, por supuesto, 12) nivel de satisfacción con los resultados de caso.

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

1) Básicas (como la tecnología móvil, la Web 2.0, las páginas *web* y las *tic*), 2) De vanguardia (como *blockchain*, inteligencia artificial, macrodatos (*big data*) e Internet de las Cosas) y 3) Específicas y aplicadas a las ciudades inteligentes, agricultura urbana, conciencia ambiental y telesalud (Valle-Cruz y Gil-García, 2022).

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

Categorías de la gestión pública

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

Categorías de la participación ciudadana

Las categorías atinentes a la participación ciudadana existen en reciprocidad a las de la gestión pública o gubernamental

y por la exclusiva responsabilidad ciudadana. Así, por caso, son: actualización en el manejo de tecnologías digitales emergentes; conocimiento de derechos y deberes en el marco jurídico; aprovechamiento de la alfabetización electrónica; comprensión de las múltiples implicaciones en torno a la accesibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas; comprensión y aceptación consentida de las políticas de privacidad y seguridad; el uso responsable de los medios y mecanismos de interoperabilidad que abarcan desde el buen uso de la infraestructura tecnológica y las tecnologías hasta el respeto de los derechos digitales propios y ajenos; manejo responsable de los registros, datos e inferencias de los mismos; capacitación e involucramiento efectivo a través de los mecanismos de colaboración y participación proactivas; colaboración en el diagnóstico de las evaluaciones de impacto; y colaboración objetiva en las mediciones de satisfacción, transparencia y rendición de cuentas.

Formulación de indicadores

Si bien la evaluación del Gobierno Abierto y del gobierno digital ha generado indicadores e índices, cabe advertir una vez más que dichas evaluaciones no son equivalentes a las estimaciones de la gobernanza digital.

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

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

Si se fijara la atención en el primer componente, el desarrollo de la estructura tecnológica, se podrían abordar los diferentes portales de transparencia en México. Sandoval-Almazán presenta, desde la perspectiva del Gobierno Abierto, la siguiente estructura en un estudio longitudinal desde 2015 hasta 2018:

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

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

En contraste con el ejercicio anterior, Negrete-Huelga y Rivera-Magos (2018) llevan a cabo un análisis y evaluación cuyo mérito es considerar la dinámica gubernamental y comunicativa que permite transitar del mero gobierno electrónico o digital al Gobierno Abierto. Estos autores hacen un análisis a través de indicadores que consideran la comunicación estratégica en los procesos de gestión de las redes socio-digitales, abordando los casos de los estados de Hidalgo y Querétaro. El modelo utilizado toma los siguientes aspectos de otras propuestas y se torna muy completo: medición de redes sociodigitales en el gobierno electrónico; estudio de espacios públicos digitales; estudio del compromiso 2.0 en Facebook por parte de candidatos a elección, y la creación de indicadores adaptados para el Gobierno Abierto, las tecnologías y las estrategias de comunicación.

Este ejercicio dividió el análisis por etapas de una dinámica del gobierno electrónico con tendencia hacia el Gobierno Abierto. La primera etapa es la normativa, es decir, aquella donde se estipulan las condiciones jurídicas para el uso de las tecnologías en las instancias de gobierno. La segunda fue denominada “cualitativa”, porque es relativa a los procesos de gestión que existen gracias a las estructuras y procedimientos organizativos y las condiciones del medio. La tercera y última etapa es la digital, donde se hallan los efectos de las estrategias de comunicación en las interacciones entre ciudadanos y la administración pública y pugna por el Gobierno Abierto. Los efectos finales de esta dinámica o proceso —que bien se podría calificar “democratizador”— están evidenciados y estudiados en los contenidos de las cuentas institucionales ubicadas en las redes sociales.

El modelo es muy completo porque abarca desde los primeros pasos gubernamentales hasta la resolución de casos concretos en el orden de quejas, comentarios, denuncias, sugerencias y preguntas. Sin embargo, parece no dar cabida a iniciativas formales más allá de la perspectiva de meras sugerencias, mucho menos en el sentido de exigencias o acciones vinculantes.

La completud de la propuesta puede constatarse en la serie de indicadores generados por etapa, como muestra este cuadro del resumen esquemático.

Etapa	Categoría	Indicador
Normativa	Comunicación estratégica	Establecimiento de objetivos
		Evaluación
		Formación profesional
		Organización
		Planeación estratégica
	Digitalización y TIC	Comunicación digital
		Digitalización
		Importancia de las TIC
		Innovación
		Redes socio-digitales
	Gobierno abierto	Apertura de datos
		Interacción ciudadana
		Participación ciudadana
		Rendición de cuentas
		Transparencia
	Gobierno electrónico	Comunicación <i>offline</i>
		Infraestructura
		Participación ciudadana <i>offline</i>
		Transparencia <i>offline</i>

Cualitativa	Proceso organizacional	Modelo de gestión
		Características de la organización institucional
		Formación específica
		Experiencia en el uso de redes sociodigitales
		Procedimiento de manejo de redes sociodigitales
	Condiciones medioambientales	Equipamiento técnico
		Percepción del servidor público
	Gobierno abierto	Respuesta al ciudadano
		Participación ciudadana
Digital	Estrategias de publicación	Tema
		Formato
	Participación ciudadana	Reacciones y contenidos compartidos
	Tipo de participación	Queja
		Comentario
		Denuncia
		Sugerencia
		Pregunta

Fuente: elaboración propia a partir de Negrete-Huelga y Rivera-Magos (2018).

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

Igual sentencia puede darse al reciente ejercicio de Gobierno Abierto del estado de Nuevo León, el cual se amplía la investigación de Negrete y Rivera para las unidades subnacionales. En dicha entidad, para el desarrollo del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto 2022-2024 (Coalición Nuevo León Abierto, 2022) la metodología planteaba un sesgo importante de verticalidad en doce pasos o momentos: 1) Priorización de ejes temáticos y alineación estratégica, 2) Consulta pública y sistematización de sus resultados, 3) Diálogos abiertos, 4) Elaboración de árboles de problemas y generación de *kits* informativos, 5) Mesas de co-creación, 6) Redacción de hojas de ruta, 7) Revisión pública de hojas de ruta y borrador del PAL, 8) Publicación del PAL, 9) Socialización y difusión, 10) Encuentros de apertura, 11) Implementación, y 12) Evaluación.

Una revisión general de los doce pasos recopilados muestra el sesgo vertical en los siguientes puntos clave: en el primer paso, la priorización procede “de los instrumentos de planeación de las jurisdicciones que forman parte de la coalición Nuevo León Abierto (2022) (Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015–2030, Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027 y Planes Municipales de Desarrollo 2022-2024)” (Coalición Nuevo León Abierto, 2022, p. 1). En los segundo y cuarto pasos, los sesgos de verticalidad se vuelven también evidentes. En pocas palabras: la ciudadanía no puede poner sobre la mesa de análisis, discusión o demanda una problemática que no esté contemplada en los planes de desarrollo o que posea un enfoque distinto al de dichos planes. En otras palabras, no hay oportunidades políticas para espacios abiertos procedentes de la ciudadanía sin estipulaciones o reduccionismos instaurados por la visión estatal. El plan no permite una problemática emergente si no se la ha considerado previamente. Por tanto, ni la priorización ni la consulta ni sus respectivos resultados proceden “de abajo hacia arriba”, lo que permite concluir que no es un proceso de alta calidad democratizadora. Prueba de lo anterior resulta de la evidencia que se halla en la misma hoja de ruta del compromiso de parti-

cipación e innovación (MXNL001) en cuya sección “Problema público a atender” a la letra dice:

El Estado de Nuevo León carece de políticas y lineamientos transversales que favorezcan el Gobierno Abierto, como consecuencia de esto las y los habitantes de Nuevo León no cuentan con las garantías [...] de políticas públicas participativas (Coalición Nuevo León Abierto, 2022c, p. 4).

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

En consecuencia, también es coherente que no existan incentivos para que la ciudadanía colabore con el gobierno y, por tanto, demande prioritariamente la rendición de cuentas. Pruebas de lo anterior están en algunos resultados hallados por los autores arriba mencionados. Por ejemplo, con relación a la generación de contenidos y la accesibilidad constataron que a mayor subordinación de una instancia gubernamental, mayor tiempo de respuesta es requerido debido a la autorización de creación de contenidos, liberación de vías de accesibilidad o respuestas; es decir, frente a más niveles de jerarquía, los procesos son más extensos y los contenidos tienen sesgos categóricamente institucionales. Los resultados cuantitativos reportados de este análisis se expresan en porcentajes, circunstancia equiparable a los análisis de los Mecanismos de Revisión Independiente ligados a la Alianza para el Gobierno Abierto que impiden que las evaluaciones desemboquen en un índice.

Para efectos prácticos, los dos ejercicios anteriores (Sandoval-Almazán, y Negrete-Huelga y Rivera-Magos) muestran que los análisis y evaluaciones se limitan a la existencia de los sitios *web*

de las instituciones o la presencia de la ciudadanía en las cuentas de redes sociales de las instituciones. Así, no queda sino abordar las características de su alcance democrático y funcionalidad. En ese sentido, es notorio que los sitios *web* gubernamentales no cuentan con un sistema de mejora, pues, cuando mucho, llegan a tener ventanas emergentes de calificación de satisfacción y, en pocas ocasiones, con un espacio destinado a recibir comentarios. Lo anterior se observa constantemente en el resto de la comunicación gubernamental digitalizada, pues la tramitología que ofrecen está estandarizada e impedida de recibir excepciones, iniciativas o correcciones. Si bien la apertura de datos existe, éstos corresponden a contenidos del interés de las instituciones y no necesariamente a los intereses de búsqueda de los usuarios. Por ende, al no contar con interacción ciudadana más allá de los trámites estandarizados, la ciudadanía esta orillada a solicitar datos en otras instancias. En México, la instancia a recurrir es la Plataforma Nacional de Transparencia. Esto implica que no hay una estructura, modelo o hilo conductor para establecer una modalidad de rendición de cuentas más allá de los informes unilaterales que emiten las instituciones, cuando es el caso. Para los casos de interés concreto, la ciudadanía tiene que intuir el derrotero jurídico y burocrático para encontrar con los datos que permitan supervisar y evaluar la administración pública. Como es de suponerse, el espacio para la participación ciudadana es nulo y, en consecuencia, el abordaje queda limitado a una parcela del gobierno digital y alejadísimo de la gobernanza digital.

En las experiencias históricas del ecosistema mexicano se encuentran las revisiones del Gobierno Abierto hechas por los Mecanismos de Revisión Independientes (MRI). Dichas evaluaciones se conocen como “informes de medio” o “de fin de término”. Toman como referencias los compromisos establecidos por un gobierno para un periodo determinado y debe considerarse que las áreas o dominios de dichos compromisos pueden cambiar de un periodo a otro, y de una administración a otra. La medición se hace desde los compromisos establecidos y se expresa en los porcentajes alcanzados en el cumplimiento de cada

compromiso. De igual modo, la evaluación a base de considerar los compromisos y visualizar los avances expresados en porcentajes es analizada y evaluada por Negrete y Arévalo (2022) sobre la información de los Mecanismos de Revisión Independientes. Puede considerarse que el establecimiento de porcentajes sobre la base aleatoria de los compromisos no constituye indicadores que permitan agregación hacia un índice.

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

Los Mecanismos de Revisión Independiente tienen una especificidad concreta y buscan impacto potencial. En relación con la medición del compromiso para categorizarlo en las variables de “sustancial” o “completo”, se juzga si hubo avances significativos en los sitios *web*, lo cual puede incurrir en una reducción a la mera gestión de gobierno digital. Las variables sobre el avance de apertura permiten incluir aspectos subjetivos de los miembros del Mecanismo de Revisión Independiente, pues no establecen una métrica estandarizada para cada una.

Una formulación distinta a la anterior, de indicadores cuantitativos con tendencia a evaluar la gobernanza, se puede hallar en la propuesta de Amorim (2012). No obstante, las especificidades de algunos indicadores parecen quedarse en el nivel de los portales

electrónicos de las dependencias gubernamentales. Su estructura esquemática se muestra en el siguiente cuadro:

Indicadores	Conceptos	Puntuación*
Portal de Transparencia	Hay <i>links</i> para el Portal de Transparencia dentro del sitio.	
Visibilidad del Portal de Transparencia.	La localización del Portal de Transparencia en el sitio de la Sede Electrónica favorece la visibilidad y está localizado en la página principal, por ejemplo, un banner propio.	
Interfaz lógica.	El aspecto visual del sitio es atrayente y adecuado; los elementos de información están dispuestos en la páginas de forma organizada y racional; hay buena distribución visual entre los diferentes elementos de interfaz, de navegación, y de contenido; se usan variaciones de jerarquía tipográfica para distinguir las diferentes partes del texto, de forma clara y organizada (identifica título, subtítulo y <i>links</i>).	
Alternativa para plataformas móviles.	El portal proporciona medios de acceso para que el usuario pueda acceder por medio de dispositivos móviles.	
	Todos los servicios del sitio pueden ser accesibles a través de dispositivos móviles.	
Conformidades con normas de acceso a portadores de necesidades especiales.	El portal ofrece funcionalidades para el acceso a portadores de necesidades especiales y contiene indicaciones de certificado de accesibilidad por el órgano competente.	
Alternativas en otros idiomas.	El portal ofrece la opción de escoger otros idiomas para el usuario.	

Flexibilidad y eficiencia del portal.	El sitio permite llegar al contenido de interés con un mínimo de <i>clics</i> ; el sitio permite marcar páginas de interés para referencia futura, también garantiza el mantenimiento de la referencia en el tiempo; las páginas del sitio se pueden imprimir sin pérdida de formato.	
Herramientas para el seguimiento de actualizaciones.	El portal brinda más de un instrumento para que el usuario pueda mantenerse informado sobre las actualizaciones del sitio.	

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

Indicadores	Conceptos	Puntuación*
Link para organismos de control.	El sitio tiene <i>links</i> para: Organismos de control nacional. Organismos de control internacional. Organismos de apoyo al Gobierno. Agencias reguladoras.	
<i>Link</i> para otros sitios y portales destinados a promover la transparencia.	Hay <i>links</i> para otros sitios y portales destinados a promover la transparencia. Hay <i>link</i> para otros sitios y portales destinados a promover a transparencia.	

Fuente: Amorim (2012) * Muy bueno =4, Bueno = 3, Regular = 2, Bajo =1, No existe= 0

Una propuesta distinta a la anterior es la estructura evaluativa con indicadores, con la denominación que pretende incidir en la “gobernanza electrónica”, realizada por Girolimo (2019).⁷

⁷ La literatura especializada respecto a los indicadores de la gobernanza digital es considerablemente pequeña en comparación con los índices de democracia, de desarrollo democrático, de gobierno electrónico o digital y de gobierno abierto. Véase la Apéndice 1 al final de este capítulo.

La estructura básica se expresa en el siguiente cuadro:

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

Fuente: elaboración propia a partir de Girolimo (2019).

Los aportes significativos de la propuesta de Girolimo consisten en tomar en cuenta el liderazgo en el caso colectivo y atender la distribución del poder. Los demás elementos son comunes a las demás evaluaciones por ser elementos imprescindibles en la práctica. Medir el liderazgo colectivo y la distribución de poder requiere de un instrumental teórico y metodológico que involucre a los diversos actores implicados en la gobernanza digital, así como la necesidad de focalizar los casos o proyectos en los cuales se dio la ejecución de la gobernanza.

Más cerca del caso mexicano se encuentra el modelo de Sandoval-Almazán y Gil-García (2016), explicado por Valenzuela Mendoza y Gil-García (2016, p. 6) como una propuesta de evaluación al Gobierno Abierto también útil por aportar

elementos para la gobernanza. Según estos dos autores, el Modelo de Evaluación de Gobierno Abierto (MEGA) ha de considerar cuatro elementos: los datos abiertos, la coproducción, la colaboración y el marco legal. Estos elementos se conciben estructurando un círculo exterior al modelo. El círculo interior lo constituyen los marcos conceptuales y teóricos basados en cuatro pilares: las *wikis* (la capacidad gubernamental de generar colaboración, coproducción e interoperar la inteligencia colectiva), las cuales están seguidas en segundo lugar por los conceptos de transparencia y rendición de cuentas que, gracias a los datos abiertos son viables y posibles de vincular con la colaboración y la coproducción; el tercer pilar es el Estado inteligente, es decir, un Estado que opera con la inteligencia artificial que conjunta plataformas, redes, nodos e interrelaciones que prácticamente funcionan como una red neuronal; finalmente, el institucionalismo y la teoría sociotecnológica promueven la organización del Gobierno Abierto, reglas, reformas y marcos normativos para generar cambios institucionales y organizacionales de manera transversal. En definitiva, puede conjeturarse que en cuanto a los modelos de su estructura, procesos de su funcionamiento y modelos o sistemas de evaluación, el Gobierno Abierto evoluciona hacia la gobernanza. Con notoria tendencia hacia la transversalidad requiere de los actores de la gobernanza (otrora también llamados como “inteligencia colectiva” o “participantes en la colaboración y coproducción”), lo cual le imprime la impronta de una mayor horizontalidad y democratización.

Un análisis cuantitativamente sólido se halla en la *Métrica del gobierno abierto* (Cejudo, 2021), cuya estructura esquemática de evaluación se muestra en el cuadro siguiente:

Componente	Variable	Criterio de calificación
Acceso a la información	Respuesta	1 si se respondió la solicitud. 0 si no.
	Plazo legal	1 si se respondió dentro del plazo legal. 0 si no se respondió dentro del plazo legal.
	Prórroga	1 si no se notificó prórroga. 0 si se notificó.
Transparencia activa	Disponible	1 si hay información sobre la obligación reportada en la PNT (Plataforma Nacional de Transparencia). 0 si no existe.
Datos abiertos	Existe	1 si existe al menos un archivo de datos abiertos publicado por el sujeto obligado y encontrado a través de una búsqueda en Google. 0.5 si existen archivos, pero no son encontrados en los motores de búsqueda de Google. 0 si no existe archivo de datos abiertos.
	Digital	1 si el archivo se generó como archivo digital. 0 si no se generó o no existe archivo de datos abiertos.
	Máquina	1 si el archivo calificado se puede abrir y modificar desde un procesador de texto. 0 si el archivo calificado no se puede leer o no existe datos abiertos.
	Gratuito	1 si la descarga y uso del archivo calificado son gratuitos. 0 si no lo son o no existen archivos de datos abiertos.

	Licencia abierta	1 si el archivo calificado está en licencia abierta. 0 si no lo está o no existen datos abiertos.
	Formato abierto	1 si el formato permite almacenar datos en un archivo digital de fácil acceso con especificaciones técnicas públicas y sin condicionamiento alguno para su aplicación y reproducción. 0 si el formato no permite lo anterior o no existen datos abiertos.
	Actualizados	1 si el archivo calificado contiene datos de 2020 en adelante. 0 si el archivo calificado contiene datos anteriores a 2020. 0 si no existen archivos de datos abiertos.
	URL	1 si el URL del archivo es claro. 0 si no lo es o no existe archivo de datos abiertos.
Acceso a la información	Compleitud	1 si la respuesta proporcionada está correctamente clasificada y da respuesta a todo lo solicitado. 0.5 si la respuesta está correctamente clasificada, pero no da respuesta a todo lo solicitado. 0.5 si la respuesta atiende todo lo solicitado, pero está clasificada incorrectamente. 0 si la respuesta está mal clasificada y no atiende todo lo solicitado.
	Claridad	Se califican la forma y el fondo de la respuesta, tomando en cuenta lo siguiente:

		<i>Identificación</i> 1 si la respuesta es fácil de identificar en el texto. 0 si la respuesta no es fácil de identificar en el texto. <i>Organización</i> 1 si la organización del documento facilita la lectura de éste. 0 si la organización del documento no facilita la lectura de éste. <i>Lenguaje ciudadano</i> 1 si el lenguaje de la respuesta es sencillo y fácil de comprender. 0.5 si el lenguaje de la respuesta tiene una dificultad media. 0 si el lenguaje utilizado es complejo.
--	--	--

Fuente: Cejudo, 2021.

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

- *Nombre del indicador:* Indicador de participación ciudadana en organismos centralizados de México.
- *Propósito indicativo:* la métrica de Gobierno Abierto (2021) se refiere a la evaluación del grado de participación ciudadana. El propósito de evaluar la cantidad y calidad de la participación de la ciudadanía es diseñar estrategias para fomentar una mayor participación y la gobernanza democrática.
- *Descripción del indicador:* la métrica evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación de

cada organismo centralizado, así como el nivel en que las personas tienden a comunicarse con dichos organismos. Tiene dos subíndices: 1) la participación ciudadana desde la perspectiva gubernamental, que evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación reportados por los organismos centralizados en la Plataforma Nacional de Transparencia, con cinco variables: mecanismos, actores, formato, funcionamiento y seguimiento; y 2) el subíndice de la participación desde la perspectiva ciudadana, que evalúa la posibilidad de incidir en los procesos de toma de decisión, con las siguientes variables: métodos de contacto, recepción, activación, y celeridad.

Las variables desde la perspectiva gubernamental se describen a continuación.

En atinencia a los mecanismos, se indaga si la instancia gubernamental refiere en la Plataforma Nacional de Transparencia por lo menos un mecanismo de participación. La variable de los actores indaga la participación no centrada en un individuo específico o participantes no preseleccionados. El formato alude al grado en que el mecanismo evaluado involucra a la ciudadanía: si es sólo para consulta obtiene 0.33, si involucra, obtiene 0.66, si fomenta la colaboración o la co-creación obtiene 1. El funcionamiento evalúa que el mecanismo considerado esté en uso. En relación con el seguimiento, la pretensión es de capital importancia: se intenta descubrir si al menos una de las opiniones, propuestas u observaciones vertidas en el marco del mecanismo de participación ciudadana, haya sido considerada en el proceso de toma de decisiones o influido en el quehacer de la instancia gubernamental.

Desde la perspectiva ciudadana, las variables se explican considerando que el método de contacto refiere la existencia de canales de comunicación entre la ciudadanía y los funcionarios públicos responsables de las instituciones gubernamentales. En este punto, la interoperabilidad es medular y los aportes de la

hermenéutica imprescindibles para lograr la comunicación. La recepción intenta constatar que las propuestas ciudadanas fueron recibidas formalmente. La activación verificará si las propuestas iniciaron algún proceso. La celeridad mide el tiempo en que la instancia gubernamental confirmó la recepción de la propuesta, pues lamentablemente no opera la figura de *afirmativa ficta* en el marco jurídico mexicano.

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

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

Así, la *unidad para evaluar* cada una de las variables desde ambas perspectivas es de 1 como mayor puntaje y oscila hasta el 0, que es lo contrario.

La Tabla 1 muestra de manera sintética la estructura del indicador.

Tabla 1. Estructura del Indicador de participación ciudadana en organismos centralizados de México

Variable	Criterios de calificación
Participación desde la perspectiva gubernamental	
Mecanismos	• 1 si se reporta por lo menos un mecanismo de participación ciudadana. • 0 si no se reporta un mecanismo de participación ciudadana.
Formato	• 1 si el mecanismo implica colaboración estrecha entre gobierno y ciudadanía (secretariados técnicos locales, consejos consultivos vinculantes, presupuesto participativo, consultas populares). • 0.66 si el mecanismo contempla la incidencia de las personas en el diseño o implementación de una política o acción de gobierno (contralorías sociales, reuniones vecinales, consejos ciudadanos, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal). • 0.33 si el mecanismo sólo consulta a la ciudadanía (audiencias o foros públicos, buzones de quejas y sugerencias). • 0 si no se reporta un mecanismo de participación ciudadana.
Actores	• 1 si existe evidencia de que el mecanismo se realizó a través de una convocatoria abierta. • 0 si no existe evidencia.
Funcionamiento	• 1 si hay evidencia de que el mecanismo estuvo en funcionamiento. • 0 si no hay evidencia de funcionamiento/si no se reporta un mecanismo de participación.
Seguimiento	• 1 si hay evidencia de que por lo menos una de las decisiones, opiniones, propuestas y observaciones vertidas en el mecanismo de participación fue consideradas en la toma de decisiones o detonaron alguna acción por parte del sujeto obligado. • 0 si no hay evidencia de seguimiento/si no se reporta un mecanismo de participación.
Participación desde la perspectiva ciudadana	

Métodos de contacto	Se suma 0.20 por cada uno de los métodos de contacto con los que cuente el sujeto obligado para un mínimo de 0 puntos y un máximo de 1 punto: • Buzón, correo electrónico o <i>chat</i> en línea • Teléfono • Dirección postal • Opción presencial (la dirección postal incluye horario de atención) • Redes sociales
Recepción	• 1 si se responde al menos uno de los intentos de contacto. • 0 si no responde ningún intento de contacto. • 0 si no hay métodos de contacto a los cuales hacer el intento.
Activación	• 1 si el sujeto obligado pone en marcha acciones para considerar o llevar a cabo la propuesta ciudadana (pide más información al respecto, invita a una cita, explica que ya realiza la actividad, o razona su negativa, entre otras opciones). • 0 si el sujeto obligado no activa ningún proceso de participación. • 0 si no se recibió respuesta. • 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento
Celeridad	• 1/número del intento en el cual se tuvo éxito en contactar al sujeto obligado. • 0 si no se recibió respuesta antes del corte. • 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento.

Fuente: elaboración propia a partir de Cejudo (2021) y Cejudo (2021).

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

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

Si se efectuara una comparación entre las metodologías de los Mecanismos de Revisión Independientes y la Métrica de Gobierno Abierto —por ser las oficiales hasta la fecha—, se llegaría al siguiente balance:

- La Métrica es más crítica, incisiva y exigente, porque atiende los rendimientos de manera cuantitativa y no cualitativa, mientras que el Mecanismo de Revisión Independiente atiende los procedimientos y en lo medular de los avances procede con un criterio cualitativo relativamente cuestionable.
- Vinculado con el punto anterior, la Métrica proporciona indicadores de productos que manifiestan resultados, mientras los Mecanismos inciden con indicadores de gestión al margen de los resultados de los procedimientos.
- Las cuantificaciones de los Mecanismos, en función de los procesos y avances de los compromisos, se expresan en porcentajes. Ello dificulta la agregación de indicadores para la elaboración de un índice. La Métrica, en contraste, no expresa porcentajes sino un cálculo estandarizado, lo que permite la agregación para un índice general similar a otras evaluaciones que se realizan por reconocidos organismos internacionales.
- Los Mecanismos atienden con mayor atención lo relativo a la comunicación transversal de los alcances y logros del Gobierno Abierto, mientras la Métrica es atingente a la administración pública y la ciencia política.

- Mientras la Métrica se aplica a las respuestas de la acción gubernamental frente a la interacción ciudadana con datos duros, los Mecanismos pueden ser cuestionados por el grado de representatividad de sus participantes y su capacidad para legitimar sus conclusiones. En otras palabras, sus indicadores parecen no ser suficientes ni confiables ni verificables. Bastaría analizar el perfil de los miembros de los Mecanismos de Revisión Independientes y de quienes conformaron, en su momento, la representación ciudadana en los denominados “Núcleos de la Sociedad Civil” o “Núcleos de Organizaciones de la Sociedad Civil” para cuestionar si sólo diez organizaciones no gubernamentales representan a la totalidad de la ciudadanía mexicana.

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

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

Oszlak y Kaufman constatan las omisiones de la Alianza para el Gobierno Abierto porque:

...no ha creado un modelo de presentación con todos los ítems posibles, como para que los países puedan adoptarlo como marco

de referencia en la elaboración de sus planes [...] observamos una tendencia, en algunos países, a concentrarse más en los compromisos que en las iniciativas [...] las medidas, el formato OGP de los planes de acción distingue entre dos categorías de implementación de políticas: las iniciativas ya realizadas y los compromisos asumidos (2014, pp. 116-117).

Para el caso mexicano huelga señalar que las metodologías aplicadas en la evaluación apuntan a la obtención de compromisos y líneas de acción. No inciden en las iniciativas y, por tanto, quedan a deber respecto de una transición hacia la gobernanza. Por demás, las respectivas evaluaciones de los compromisos han sido modificadas y son modificables según los criterios de las distintas administraciones gubernamentales. Además, resulta lamentable que el Secretariado Técnico Tripartito no siempre ratifica los compromisos. Por otra parte, debido a eventos de otra naturaleza, a partir de 2017 la participación del Secretariado Técnico Tripartito ha sido nula o deficiente debido a la retirada de las organizaciones de la sociedad civil que deberían conformarlo. Aunado a las eventualidades, en el caso del Secretariado Técnico Tripartito parecen existir severos déficits en cuanto a las múltiples áreas o temáticas de las organizaciones de la sociedad civil que en él participan, respecto de los sesgos de dichas organizaciones en cuanto a la inclusión y la exclusión de problemáticas y propósitos y, de igual manera, hay déficits democráticos en los procedimientos o condiciones para que otras organizaciones pudieran incorporarse *motu proprio*. En fin, establecer la agenda del gobierno abierto en México no es una tarea homologada con los otros países de la Alianza ni un quehacer completamente participativo que garantice la mejora en el desarrollo democrático.

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

a partir de los instrumentos de su medición y el modelo de su evaluación.

En relación con la ejecución de los indicadores de la Métrica, ésta no es fácil de aplicar porque requiere tomar muestras estadísticas de los casos de interacción desde la perspectiva ciudadana de la participación y agregar los resultados a la perspectiva de la institución respecto de la participación en cada una de las evaluaciones en cuestión. Además, la actual estructura esquemática de orden cualitativo contiene elementos que permiten la presencia de subjetividad, por ejemplo, en el rubro de acceso a la información, sub-rubro de claridad, en las variables de identificación, organización, lenguaje ciudadano, resulta muy relativo al señalar como posibilidades de respuesta si resulta fácil o complejo. Lo que para algunos ciudadanos puede resultar accesible a otros puede resultarles muy difícil y, en consecuencia, habría un hecho discriminatorio y un efecto marginador. De ahí que, más allá de la estructura esquemática cualitativa, la formulación del indicador sea deseable. Aunque ello conlleva el riesgo de perder oportunidades de detectar algunos aspectos dignos de evaluación y mejora.

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

La interoperabilidad de la gobernanza digital

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

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

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

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

Una caracterización de la interoperabilidad desde la perspectiva del gobierno abierto para garantizar la mejora continua y la gobernabilidad se debe a Criado:

La interoperabilidad entendida como capacidad de intercambiar datos e información mediante el uso de TIC constituye la colaboración entre organizaciones y personas dentro del sector público y es un elemento clave de la colaboración en GA [gobierno abierto] (2021, p. 46).

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

...las Administraciones Públicas suelen estar organizadas de manera muy fragmentada y con lógicas feudales de gestión del conocimiento (gestión y análisis de la información) [...] las Administraciones Públicas deben ir abandonando su lógica de trabajo exclusivamente canalizada por la departamentalización y la especialización" (2021, p. 72).

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

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

Si bien Naser (2021, p. 58) concibe la estrategia de interoperabilidad en los dominios normativos, de procesos, semántico y tecnológico, cabe hacer hincapié en la dimensión semántica. En primer lugar, resulta evidente que los datos y la información compartida deben comprenderse por todos los actores involucrados en el mismo sentido. El significado de lo que se busca, otorga, comparte y redirecciona debe ser el mismo. La interoperabilidad es deseable en formatos unívocos que eviten errores o equivocaciones. Por ejemplo, en los trámites de seguridad social es común la confusión entre las significaciones de obtener “el retiro”, “la jubilación”, “la pensión”, “la indemnización”, “el reembolso”, máxime cuando todo está en un ecosistema gubernamental semántico del “Sistema de Ahorros para el Retiro” (SAR). En los trámites donde el Estado debe ejercer el gobierno de la justicia conmutativa también es común confundir los significados de “las querellas”, “las demandas”, “las denuncias”, “las acusaciones”, “las imputaciones” y otras del mismo estilo como “delito”, “crimen”, “falta administrativa” o “cívica”.

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

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

Por ello, la comunicación entre gobernantes y ciudadanos la significación de los términos utilizados no tiene los mismos alcances, mucho menos en referencia a las posibles conjeturas que se siguen al establecer inferencias. Sin embargo, la producción de sentido debe comprenderse de la misma manera, como lo señala la hermenéutica. Por ejemplo, ciudadanos y funcionarios del gobierno comprenden qué quiere decirse cuando estos últimos emiten enunciados como “nosotros asumiremos la responsabilidad”, “estamos obligados a transparentar la acción gubernamental”, “se realizará la rendición de cuentas”; no obstante, asumir la responsabilidad no tiene la misma expectativa reparatoria en la

ciudadanía que desde la realidad de los recursos y atribuciones o facultades legales de un gobierno; transparentar no implica recibir la información con la claridad y lucidez que posee un experto comparadas con el nivel de inteligibilidad y explicabilidad que requiere un ciudadano común; rendir cuentas simboliza algo muy distinto para los funcionarios del poder ejecutivo que buscan la aprobación de la cuenta pública por el poder legislativo o por las auditorías externas o superiores, que aquello que espera el ciudadano contribuyente cuando tiene el anhelo de que sus tributos fiscales se vean reflejados en bienes y servicios otorgados por la gestión pública. Criado enfatiza este aspecto en un sentido democratizador cuando considera que el lenguaje claro o la comprensibilidad son necesarios tanto como “que la información sea entendible por cualquier ciudadano, independientemente de su nivel socioeducativo” (2021, p. 43).

Sin embargo, Marmolejo-Ramos *et al* (2022) advierten:

[...] Si la ciudadanía no entiende lo que proponen sus gobiernos con reglas de una nueva legislación, entonces la participación democrática podría no ser del todo justa o justificada (2022, p. 4).

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

Si bien los formatos de intercomunicación son importantes para los procedimientos sintácticos de una interoperabilidad entre los actores de la gobernanza —y cuanto más si la gobernanza es digital, pues necesitará los formatos digitales con la

exactitud y rigor propios del lenguaje de programación—, los formatos no constituyen todo el quehacer de la interoperabilidad semántica. De ahí que las aportaciones hermenéuticas resulten imprescindibles para lograr una Estrategia Digital Nacional “desde abajo” o una gobernanza digital democratizante.

De lo anterior se infiere que los formatos sintácticos de la interoperabilidad digital deban tener capacidad de tránsitos codificados. Los datos abiertos al ciudadano común deberán estar en formatos amigables e inteligibles para los intereses ciudadanos. En un nivel más específico, para alcanzar la colaboración o participación ciudadana en proyectos consensuados y pactados dentro del marco de la gobernanza, los datos deberán estar codificados de manera que pueda obtenerse información elaborada con inferencias concluyentes para los proyectos. Por ejemplo, los datos de tiempo y lugar de ubicación vertidos hacia las autoridades para el registro de la movilidad de la ciudadanía durante la pandemia de covid-19 deberán estar codificados para proteger la privacidad de los informantes donantes, pero no lo suficientemente codificados en su manejo ulterior que resulten ininteligibles para un ciudadano común que desee saber cuáles son las zonas (centros comerciales, terminales de autobuses o trenes, aeropuertos, centros culturales o de esparcimiento) de mayor y menor riesgo de contagio. Sin embargo, deberán transitar en una codificación y agregación de cadena de bloques (*blockchain*) lo suficientemente codificada para permitir inferencias y datos de salida de un programa o algoritmo que permita a las autoridades sanitarias y a la participación ciudadana activa atender zonas que requieran mayor prioridad.

Un ejemplo análogo al anterior debe aplicarse a los programas de prevención situacional del delito: el ciudadano común debería tener acceso a la información de los delitos más recurrentes según lugares y horarios, sin acceso a los datos personales de las víctimas involucradas y, a su vez, la colaboración policial y ciudadana debería tener codificaciones que les permita

trazar programas y planes de previsión geolocalizada sin detrimento de la valoración de zonas habitacionales, comerciales o de fuentes laborales. Éstos y otros ejemplos dan testimonio de que el mejor legado del gobierno abierto no son sólo los datos, sino la transición hacia una gobernanza digitalizada por código (véase Apéndice 2 al final de este capítulo), donde la colaboración y la cooperación es útil y a la vez la información está a salvo de posibles usos perniciosos.

Apéndice 1. Referencias bibliográficas sobre los indicadores de gobernanza

- Alonso, William, y Starr, Paul (eds.). (1987). *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation. <https://doi.org/10.2307/3323405>
- Cooley, Alexander (2015). The Emerging Politics of International Rankings and Ratings: A Framework for Analysis, en Cooley, A. y Snyder, J. (eds.), *Ranking the world. Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-38.
- Davis, Kevin; Fisher, Angelina; Kingsbury, Benedict, y Merry, S. E. (eds.). (2012). *Governance by Indicators: Global Power Through Classification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199658244.001.0001>
- Giannone, Diego (2014). The Political and Ideological Dimension of the Measurement of Freedom of Information. Assessing the Interplay Between Neoliberalism and the Freedom of the Press Index. *International Communication Gazette*, 76 (6), pp. 505–527. <http://dx.doi.org/10.1177/1748048514538927>
- Giannone, Diego (2017). The Politics of Global Indicators in Designing, Promoting, and Legitimizing the Competition State. *Partecipazione e conflitto*, 10 (2), pp. 472-491.
- Giannone, Diego, y Santaniello, Mauro (2018). Governance By Indicators: The Case of the Digital Agenda for Europe. *Information, Communication y Society*, pp. 1-14.
- Rottenburg, Richard; Merry, Sally; Park, Sung, y Mugler, Johanna (eds.). (2015). *The World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge Through Quantification*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urueña, René (2015). Indicators as Political Spaces. *International Organizations Law Review*, 12, pp. 1-18.

Apéndice 2

- Paschoal, B., y Wegrich, K. (2019). Urban Governance Innovations in Rio de Janeiro: The Political Management of Digital Innovations, *Journal of Urban Affairs*, 41(1), pp. 117-134.
- Schou, J., y Hjelholt, M. (2018). Digital Citizenship And Neoliberalization: Governing Digital Citizens in Denmark. *Citizenship Studies*, 22 (5), pp. 507-522.
- Valenzuela-Fernández, Luis Alex; Collantes-Inga, Zoila Mercedes, y Durand-Hipólito, Eduardo Ernesto (2020). Sobre la gobernanza digital, política digital y educación. *Revista Eleuthera*, 22 (2), pp. 88-103.
- Williamson, B., y Piattoeva, N. (2018). Objectivity As Standardization in Data-Scientific Education Policy, Technology and Governance. *Learning, Media and Technology*, pp. 1-13.
- Zhu, H. y Peters, M. A. (2018). Social Governance, Education and Socialist Rule of Law in China, *Educational Philosophy and Theory*, 51 (7), pp. 1-4.

REFERENCIAS

- Amorim, Paula Karini (2012). *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. Tese Doutorado em Comunicação Social. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Brasil: Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Cejudo, Guillermo (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Metodología*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wpcontent/uploads/2022/03/Metodologi%CC%81a_MGA-2021.pdf.
- Cejudo, Guillermo (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Reporte final*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Comisión Europea (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones: hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos, Bruselas*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0744yfrom=EN>.

- Correa Juan, García-Chitiva María, García-Vargas Gustavo, René (2018). A Text Mining Approach to the Text Difficulty of Latin American Peace Agreement, *Revista Latinoamericana de Psicología*, 50 (1), pp. 61–70. <https://doi.org/10.14349/rlp.2018.v50.n16>.
- Criado, Ignacio (2021). Gobierno abierto, innovación pública y gobernanza colaborativa. Hacia un marco integrador en la era de la administración pública 4.0, en Criado, Ignacio (coord.). (2021). *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 29-60.
- Coalición Nuevo León Abierto (2022). *Metodología. Co-creación, Implementación y Evaluación del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto de Nuevo León, 2022-2024*. Nuevo León: Coalición Nuevo León Abierto. <https://nlabierto.org/assemblies/PALNL22-24/f/8/>.
- Coalición Nuevo León Abierto (2022). OGP *Local –Coalición NL Abierto Metodología para la priorización de agendas temáticas a impulsar para la co-creación de compromisos de Gobierno Abierto*. Nuevo León: Coalición Nuevo León abierto. <https://nlabierto.org/pages/documentos-rectores>.
- Coalición Nuevo León Abierto (2022). *Hoja de ruta. Compromiso Participación de Innovación*. <https://nlabierto.org/pages/planes-de-accion>.
- Darbishire, Helen, y González León, Patricia (2021). La Alianza para el Gobierno Abierto como escenario de participación de la sociedad civil, en Criado, Ignacio (coord.). (2021). *Gobierno Abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 115-136.
- Girolimo, Ulises (2019). ¿Si la gobernanza electrónica es la solución, ¿cuál es el problema? La coconstrucción de políticas públicas locales en torno a las tecnologías informacionales, en Maguitman, Ana; Chesñevar, Carlos, y Estevez, Elsa (eds.). *Soluciones de gobernanza electrónica para la participación ciudadana*, Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur, pp. 11-44. https://www.researchgate.net/publication/341215647_Si_la_gobernanza_electronica_es_la_solucion_cual_es_el_problema_La_coconstruccion_de_politicas_publicas_locales_en_torno_a_las_tecnologias_informacionales.
- Klischewski, R., y Lemma, Lessa (2013). Sustainability of E-Government Success: An Integrated Research Agenda”, en Gil-García, José Ramón (ed.). *E-Government Success Factors and Measures: Theories, Concepts, and Methodologies*. Hershey: IGI Global, pp. 104-123.
- Luna, Luis Fernando, Gil, José Ramón, y Almazán Sandoval, Rodrigo (2015). *Avances y retos del gobierno digital en México*. México: IAPEM. <https://www.>

- researchgate.net/publication/287207085_Avances_y_Retos_del_Gobierno_Digital_en_Mexico.
- Marmolejo-Ramos, Fernando; Workman, Thomas; Walker, Clint; Lenihan, Don; Moulds, Sarah; Correa, Juan.; Hanea, Anca y Sonna, Belona (2022). AI-Powered Narrative Building for Facilitating Public Participation and Engagement. *Discover Artificial Intelligence* 2:7. <https://doi.org/10.1007/s44163-022-00023-7>.
- Naser, Alejandra (coord.). (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación*. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf.
- Negrete Karla Belem, y Arévalo, Martínez, Rebeca, Iliana (2022). El Gobierno Abierto en México y la evolución de la rendición de cuentas. *Revista Mediterránea de Comunicación*. 13. 31. <https://doi.org/10.14198/ME-DCOM.22107>.
- Negrete-Huelga, Karla, y Rivera-Magos, Sergio (2018). Estrategias de comunicación en redes sociodigitales desde la práctica del gobierno abierto. *Cuadernos.Info*, (42), pp. 183-196. <https://doi.org/10.7764/cdi.42.1242>.
- Oszlak, Oscar, y Kaufman, Ester (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Montevideo: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (RedGEALC), Organización de los Estados Americanos (OEA). <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20EL%20MUNDO/cuatro.pdf>.
- Ramió, Carles (2021). La década de la innovación en la gestión pública en España: una agenda para 2030, en Ramió, Carles (coord.). *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 50-77.
- Rivera Magos, Sergio; y Carrico Reis, Bruno (2020), El papel de los medios de comunicación en la socialización política, en Rivera Magos, Sergio; Carrico Reis, Bruno (coords.). *Comunicación política: debates, estrategias y modelos emergentes*. SI: Editorial Planeta, Universo de Letras. pp. 25- 58.
- Román Alexandru (2013). Delineating Three Dimensions of E-Government Success: Security, Functionality, and Transformation, en Gil-García, J. R. (ed.). *E-Government Success Factors and Measures: Theories, Concepts, and Methodologies*. Hershey: IGI Global, pp. 171-192.

- Sandoval-Almazán, Rodrigo (2019). Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2018, *Innovar*, 29, pp. 115-131. 10.15446/innovar.v29n74.82097.
- Sandoval-Almazán, Rodrigo, y Gil-García, José Ramón (2016). Toward an Integrative Assessment of Open Government: Proposing Conceptual Lenses and Practical Components. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26 (1-2), pp. 1-23.
- Valenzuela Mendoza, Rafael, y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (2016), Modelos de implementación del gobierno abierto en México, en Bojórquez Pereznieto, José Antonio; Pla, Luna, y Hofmann, Andrés, *Gobierno Abierto: El valor social de la información pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 113-138. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/9.pdf>.
- Valenzuela Mendoza, Rafael, y Gil-García, José Ramón (2016). La política nacional de datos abiertos en México: Una mirada a partir del modelo de evaluación integral de gobierno abierto, *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 8-11 de noviembre de 2016. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F3DCB1E47427D1400525821000791013/\\$FILE/valenmen.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F3DCB1E47427D1400525821000791013/$FILE/valenmen.pdf).
- Valle-Cruz, David, y Gil-García, José Ramón (2022). Tecnologías emergentes en gobiernos locales: Una revisión sistemática de literatura con la metodología PRISMA. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, XI (21), pp. 9-28.

Capítulo 4.

Retos, modelos y procesos de la gobernanza digital

JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA

INTRODUCCIÓN

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

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

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

pública, un trámite gubernamental o un servicio público tienen distintos carices si proceden desde la facultad del Estado o de una sola institución gubernamental sin nexos con las demás. De igual manera, los carices serán muy distintos si involucran al sector privado y la ciudadanía por partes iguales o no los involucran, o no lo hacen en proporciones equitativas.

Piénsese, por ejemplo, en la política pública que regula a la seguridad privada. La administración pública federal podría intervenir con la Secretaría de Gobernación y de la Defensa Nacional, o sólo con una de ambas o con otras más. Las condiciones federales pueden tener inconsistencias o diferencias con las condiciones estatales y municipales. El sector privado que presta o recibe el servicio de seguridad privada tendrá sus propios intereses, y la ciudadanía, a su vez, su propia opinión respecto de los alcances y limitaciones con que puede facultarse a las compañías y los elementos que prestan servicios en este ramo. Por señalar una circunstancia deficitaria que sería muy útil subsanar en México, puede decirse que no existe una coordinación de cooperación entre los cuerpos policiales, militares y de protección civil con las corporaciones de seguridad privada. Por supuesto que existen convenios y subcontrataciones (como en el caso de algunos aeropuertos, que son zonas federales y tienen presencia de personal gubernamental y también de corporaciones privadas), pero, en términos no contractuales, no hay comunicación ni coordinación entre los diversos quehaceres de este dominio. Sería ingenuo creer que hay una gobernanza integral y holística en este dominio, cuando un sinnúmero de pruebas muestra que ni siquiera existe una coordinación real entre agencias gubernamentales.

Así pues, el modelo o tipo de interoperabilidad es importante para expandir o limitar las capacidades de los actores involucrados y, por ende, de las posibilidades de la gobernanza.

Junto a los retos que plantean la construcción de la infraestructura y el diseño de los procedimientos se encuentran los desafíos a la seguridad. Obtener, almacenar, administrar, re-

estructurar y compartir datos sensibles sobre temas de salud (piénsese, por ejemplo, en los datos de pacientes en pruebas experimentales de nuevos medicamentos), de seguridad (por ejemplo, en los datos sensibles de las cantidades tributarias que representan rangos de ingresos), de educación y empleo (por ejemplo, de niveles de capacitación para competir en puestos de trabajo) implica la consolidación de tecnologías seguras y del funcionamiento de algoritmos adecuados para proporcionar y obtener la información deseada justo en el punto que no sea excesiva ni insuficiente. Aunada a la seguridad, debe posibilitarse el sistema de alarmas y los cambios en tiempo real, es decir, que el ciudadano común pueda detectar modificaciones a sus registros no autorizadas o, inclusive, que pueda ejercer el derecho de cambiar la codificación de sus datos o hasta retirar su información personal o, simplemente, diseminar su propia huella digital.

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

Ante los señalamientos de la monopolización de datos por las grandes corporaciones digitales, así como de la dependencia tecnológica, se presentan muchos retos. La interoperabilidad de la gobernanza digital empieza por atender la brecha digital que padece la ciudadanía desfavorecida o con discapacidad. Implica entonces tecnologías de *hardware* y *software* de fuentes abiertas, pero con protección personal. Por ello, se requiere un equilibrio entre los derechos fundamentales y las exigencias del bien común, entre el acceso interoperable de los datos y la dimensión de privacidad de éstos, entre la inclusión

social a la esfera digital y el respeto a las decisiones disruptivas o vanguardistas que disienten de las tendencias generales y siguen ubicadas dentro de los marcos democráticos. Se requiere comprender que la soberanía digital de naciones, corporativos e individuos no son derechos absolutos por encima de los derechos humanos que promueven la sustentabilidad y la capacidad de sobreponerse a las brechas de toda índole y no sólo a la consabida brecha digital.

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

En contraste, en la otra cara de la moneda, muchos sectores del gobierno padecen atrasos tecnológicos (ésta es la brecha digital como normalmente es conocida), pero ello repercute en la actitud de siempre hacer las cosas del modo anterior a la digitalización actual; dicho de otro modo, al funcionario público le resulta ajeno o complejo generar un dato digitalizado, sobre todo, cuando no le interesa compartir la información y se enfrenta a

resistencias provenientes de la falta de capacidad organizacional para interoperar la información (Valenzuela y Gil-García, 2016, p. 4). Al funcionario público le puede parecer improcedente trabajar (desde la detección, clasificación, almacenaje y otorgamiento) con información que generará conocimiento en las audiencias públicas más allá del límite de las atribuciones designadas; es decir, le es ajena la difusión de información que no está obligada por la ley (INAI, 2017, p. 38).

Una brecha presupuestal también está presente entre las instancias gubernamentales que se conforman como objetos obligados a la interoperabilidad dentro de la esfera estatal. No todas las instituciones gubernamentales cuentan con presupuestos financieros equivalentes para cubrir los rubros de interoperabilidad y digitalización. El caso mexicano podría resultar ilustrativo: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) posee una financiación que le permite una infraestructura digital muy superior a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y éstas dos entidades, a su vez, se encuentran en superioridad financiera ante organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales o colectivos que también son actores en el sistema de gobernanza.

La fragmentación jurídica constituye otra brecha de interoperabilidad. Si bien es cuestionable el acceso a la información sensible en los dominios de seguridad nacional y ciudadana, o los de la esfera financiera, comercial y fiscal, los acuerdos de reserva o secrecía dan pauta a una brecha administrativa donde los distintos actores de la gobernanza caen en asimetrías profundas. Los datos económicos se encuentran muy regularmente desfasados de las informaciones sociales. De igual manera, los datos oficiales divergen de las informaciones que entre sí deberían tener las distintas dependencias y las que tienen otras instancias de la sociedad civil. Póngase por caso, en el dominio de la seguridad, la cifra negra delictiva; en el dominio de la economía, la evasión fiscal y el blanqueo de capital; en el dominio de la salud, la cifra negra de afecciones y fallecimientos no registrados durante la pandemia

de covid-19; en el dominio educativo, la cifra de graduados con procesos de corrupción, falsificación o plagio. Por parte de los agentes gubernamentales, la fragmentación jurídica también deviene en un déficit jurídico, pues aunque existan normativas que obligan a la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y el otorgamiento de datos estructurados de manera inteligible o adecuados a los propósitos de las solicitudes ciudadanas, no existen instancias jurídicas que coaccionen a la exigencia.

Una dificultad común se halla en la brecha programática. Colino (2021, p. 15) la describe señalando las diferencias de enfoque con que se diseñan y ejecutan en algunas políticas públicas que se ubican en el desarrollo regional, energético o en políticas sobre uso de agua o programas de desarrollo sobre la juventud. Éstos y otros dominios se encuentran envueltos en perspectivas y trayectorias programáticas de tipo vertical al tiempo que atienden problemas transversales que no deben abordarse unilateralmente, porque requieren actuaciones multisectoriales en diversos niveles y de distintas esferas de gobiernos y civiles. De manera que los programas de acción pública provocan duplicidades parcialmente innecesarias, dispersión y segmentación que impactan la coordinación y la colaboración.

Dificultades propias de la brecha programática se encuentran en las siguientes variables: la tolerancia al riesgo (no todos los actores poseen la misma tolerancia ante la imprecisión de la interoperabilidad y sus planes de interacción); la generalidad de las guías metodológicas (las metodologías no se centran en categorías de casos o ejemplos prácticos, pues abordan esquemas y fórmulas que deben ser climatizadas o aplicadas); las fuentes iniciales de información (los datos iniciales proceden de entrevistas o datos que señalan qué hacer, pero no indican cómo hacerlo, o sea, no aportan orientaciones para definir la duración de las interacciones ni para realizar diseños con matrices de árboles de problemas, motivaciones ciudadanas y recursos reales); efectividad del llamado a la participación (los programas supo-

nen que las necesidades ciudadanas representan motivos suficientes para el conocimiento e incentivación de la ciudadanía a participar y contagiar a otros ciudadanos a involucrarse). Sin embargo, los espacios y modalidades de participación ciudadana son limitados y dispersos o, en el peor de los casos, resultan clientelares. De manera que la participación ciudadana queda reducida a una especie de apoyo mutuo comunitario en procesos de gestoría (INAI, 2017, p. 38).

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

Las razones, estímulos y emociones para colaborar se verán afectadas por problemas organizativos que involucran intereses no compartidos. La tradicional diferencia entre la administración en el sector privado y la administración pública patentiza diferencias de cultura de trabajo que entorpecen la colaboración. El sector privado percibe constantemente que trabaja con recursos propios ganados con esfuerzo, mientras el sector público se atiene a los presupuestos autorizados. La administración privada soporta la incertidumbre del riesgo, mientras que la pública no tiene esa dificultad o no la enfrenta. Los sectores privados, en constante competencia, valoran la innovación, mientras que los sectores públicos incorporan la innovación como una obligación

de mejora de la calidad. De hecho, puede conjeturarse que la gobernanza se adoptó como cultura organizacional, primero, en ciertos sectores privados con actitudes democratizadoras y, tardíamente, se trasladó al sector gubernamental. La diferencia de valores implica diferencias en los modos y contenidos de la comunicación y, por ende, en la manera en que se conciben las jerarquías. La interoperabilidad no puede ignorar las jerarquías de sus distintos actores, pero la jerarquía es un reto por superar en la transmisión —de fondo y, sobre todo, de forma— de la información y los datos.

Compartir información implica una cierta negociación: pedir-la en un formato, emitirla en otro; solicitarla en un plazo, recibirla a destiempo; retener lo oportuno y complementario, aunque no haya sido pedido, pero que está esencialmente vinculado a la información solicitada, equivalente a comportarse egoístamente o cumplir sólo con el mínimo, y un largo etcétera donde el protagonismo, el influyentismo y el corporativismo pueden hacerse presentes.

Un caso común de egoísmo protagonista se halla en la centralización de la información en los portales electrónicos de las instancias gubernamentales de mayor escala. Esas páginas poseen tantas unidades de información que difícilmente se puede conseguir el derrotero que llevará al usuario común al dato que requiere. La administración pública cae en el error de mostrar un sinnúmero de aspectos en una misma expresión de portal, en particular cuando muchos servicios públicos históricamente están relacionados, derivados o tienen gran cantidad de intersecciones.

Lo anterior es agravado por la asimetría entre recursos humanos capacitados y la infraestructura física disponible o la asimetría en sentido contrario. La diferencia entre la infraestructura digital disponible y la falta de recursos humanos capacitados representa uno de los principales problemas de transición hacia la cultura de la administración pública de datos. En ocasiones, las personas involucradas en acciones de gobernanza poseen un

alto *expertise* político y no tienen a su alcance herramientas digitales. Otras veces ocurre lo contrario: instancias o instituciones poseen equipamientos tecnológicos extraordinarios y los actores que deberían usarlos no están alfabetizados digitalmente para obtener el máximo valor de los recursos disponibles.

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

En el sentido anterior, debe considerarse que los retos de la indolencia, la incertidumbre o el cómodo y enquistado costumbrismo —que, en ocasiones, se apodera de la administración pública y la hacen devenir en cotidiana burocracia—, han de ser superados por tres tipos de incentivos. En primer lugar, la calidad gubernamental lograda cuando las decisiones que se adoptan y

las acciones que se implementan son consistentes. Para conseguir dicha consistencia es necesario que los funcionarios públicos escuchen a la ciudadanía con el propósito de identificar las problemáticas que éstos les exponen. Los funcionarios también deben colaborar con los propósitos ciudadanos más allá de los planes de desarrollo, construyendo planes de colaboración innovadora, mutua y compartida por los cuales logren objetivos comunes. La consistencia entre las acciones gubernamentales y las decisiones adoptadas, cuando éstas provienen de la colaboración innovadora con la ciudadanía, democratiza los procesos y actos de gobernabilidad.

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

El tercer incentivo se aboca a proyectar la visibilidad y valoración de las tareas gubernamentales, aspectos necesarios para sumar una percepción de estabilidad a la gobernabilidad. No puede negarse que el conjunto de funcionarios públicos posee varias escalas: desde la cúspide donde se encuentran los políticos de carre-

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

Modelos de interoperabilidad

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

México, le parece duplicado tener una clave de Registro Nacional de Población (conocida como CURP) y un registro como elector, sobre todo cuando primero no es útil porque la usanza adopta como universal (a excepción del tránsito hacia el extranjero) al último. En pocas palabras, y con muchos ejemplos, se puede decir que el modelo de interoperabilidad centralizado no corresponde a la interoperabilidad, sino, precisamente a un acopio centralizado de información que para tener valor requiere salir del registro de acopio.

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

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

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

Como es de suponerse, el modelo federado promueve la descentralización y distribuye el poder de la información y los datos a diversos territorios. Con ello, transfiere el poder de decisión a instancias gubernamentales de todas las escalas, aunque corre el riesgo de centralizarse en la sede de la hipostasiada federación desde donde se administra la tecnología digital del *blockchain* y la fuente secundaria de transferencia de datos. En contraparte, genera gran confianza en los flujos y la legitimidad en las decisiones locales, pues ostenta poseer información de todas las escalas para la mejor toma de decisiones y el diseño de política pública desde todos los ángulos. Para evitar la centralización es recomendable utilizar los *softwares* de código abierto de *blockchain*, entre otros, *Hyperledger*, *Enterprise Ethereum*, *Corda*, *Quorum*, *OpenChain*. Eventualmente, la ejecución de algoritmos también puede sumarse al programa de *blockchain*.

Etapas o fases de interoperabilidad

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

Una propuesta explícita para la gobernanza digital fue recomendada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a Alejandra Naser (2021, p. 26). Éste ha propuesto las siguientes etapas o pasos para implementar la interoperabilidad: 1) Sensibilización: homologación de lenguaje y

participación, 2) Marco de referencia a utilizar, 3) Situación actual: conceptos, encuesta y métricas, 4) Establecimiento de la estrategia de interoperabilidad, 5) Servicios de interoperabilidad, 6) Procesos de interoperabilidad, 7) Modelos de interoperabilidad, y 8) Estrategia de implementación. No obstante, los pasos 2 a 8 están expresados con formalidad y es necesario precisar su contenido o sustancia. Respecto de las estrategias, la autora concibió cuatro dominios: el normativo (el cual podría ilustrar parte del paso 2); el de procesos, precisamente para la definición de los servicios y los procesos (pasos 5 y 6); el dominio semántico que correspondería a los pasos 1 y 8, y, finalmente, el dominio tecnológico que, como puede sospecharse, es deseable para la gobernanza digital que se halle en los pasos 1 a 8 a excepción de los condicionamientos jurídicos que habrían de cumplirse en el paso 2 por el marco de referencia legal.

En el marco de la gobernanza digital en México (Pérez, 2016, pp. 78-79),⁸ se proponen cinco “habilitadores” para lograr la gobernanza digital. Los denominados “habilitadores” son: 1) conectividad y asequibilidad, 2) inclusión y alfabetización digital, 3) interoperabilidad, 4) marco jurídico y 5) datos abiertos. Sin duda, en la inclusión del segundo habilitador resultan necesarios los aportes de la hermenéutica en tanto productores de narrativa y sentido que permitan la conectividad comunicativa entre gobernantes y ciudadanos. Por lo que respecta al tercer habilitador, precisamente la interoperabilidad, cabe mencionar que en la versión de 2021 —en el acuerdo para 2021 a 2024 de la Estrategia Digital Nacional— se citan las estipulaciones de sistemas e infraestructura interoperables donde se incluyen plataformas, arquitecturas, normas técnicas, sistemas e interfaces informáticas con la intención de que sean escalables, perdurables y replicables; en particular en las sec-

⁸ Tómese en cuenta que dicho texto corresponde a un periodo anterior a la administración federal que abarca de 2018 a 2024 y, por tanto, es anterior a la Estrategia Digital Nacional rediseñada en 2021.

ciones 4.2 “ejes de acción” y 4.3 “Objetivos específicos y líneas de acción” (Presidencia de la República, 2021, pp. 5 y 6).

En referencia a la escalabilidad y las réplicas, en el caso mexicano también se han detectado los retos de coordinación intergubernamental horizontales entre la escala federal y las estatales y municipales, así como la necesidad de replicar la Estrategia Digital a nivel Local (Valenzuela *et al*, 2018).⁹

En el contexto del Gobierno Abierto, Criado (2021, pp. 35-36) propone, por su parte, cuatro fases del ciclo de las políticas públicas: 1) identificación y definición de los problemas públicos a abordar a través de debates, grupos focales espacios wiki, foros abiertos, etcétera; 2) diseño de herramientas donde el *crowdsourcing*, la normativa colaborativa y las peticiones electrónicas, entre otros instrumentos, ayudan a las propuestas de solución; 3) implementación de las soluciones con laboratorios de innovación, herramientas de coproducción, plataformas de datos abiertos, de gamificación, etcétera; y 4) evaluación y monitoreo con herramientas digitales de sondeos y encuestas, plataformas de visualización.

El autor también concibe que el Gobierno Abierto se compone de 1) visión: acceso a la información pública, 2) voz: participación en la adopción de decisiones públicas y 3) valor: las soluciones prácticas ejecutadas con organizaciones públicas y/o privadas.

La propuesta y descripción de Criado es ejemplificada por un caso que él mismo señala al referir estándares comunes entre instancias de la administración pública.

[la] generación de estándares comunes se ha ejemplificado en diferentes proyectos como el mencionado Centro de Transferencia de Tecnología, firma digital (cl@ve), documentos, expedientes y archivos electrónicos, el servicio compartido de gestión de notificaciones (Notific@) o criterios comunes de ciberseguridad establecidos por el Centro Criptológico Nacional. Sin embargo, la Plataforma de Intermediación de Datos, donde cualquier Administración Pública puede interoperar con otras Administraciones Públicas del Estado, es quizá

⁹ También considérese lo dicho en la nota anterior.

el proyecto más emblemático. En concreto, es uno de los termómetros de la interoperabilidad entre las Administraciones Públicas españolas (2021, pp. 94-95).

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

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

1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía.

- Promover la transparencia activa.
- Desarrollar repositorios institucionales abiertos.
- Desarrollar portales de datos abiertos.

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

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

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

2 Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información.

- Dictar normas que aseguren los derechos de la ciudadanía a acceder a información pública.
- Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad.
- Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso.
- Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar.

3 Mejorar los servicios públicos y sus canales de entrega.

- Ampliar los canales de comunicación para que la ciudadanía puedan acceder a servicios públicos necesarios.
- Simplificar trámites administrativos.
- Desarrollar Servicios Públicos.

4 Proteger los derechos de usuarios y funcionarios.

- Amparar el derecho de los consumidores.
- Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto de la entrega de servicios (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo).
- Proteger a los empleados públicos y a los *whistle blowers* frente a las consecuencias del manejo de información sensible.
- Proteger el derecho a la admisión y a la carrera de los funcionarios públicos.

5. Incrementar la transparencia de la gestión pública

- Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general.

- Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores.
- Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil.
- Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción y fortalecer la integridad pública.

6 Promover la participación ciudadana en la gestión estatal.

- Dictar normativa sobre participación.
- Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución.
- Invitar a la ciudadanía a expresar sus opiniones y sugerencias ante el gobierno la búsqueda conjunta de solución a problemas.
- Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas.¹⁰
- Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del estado.
- Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales.

¹⁰ Para una adecuada transición hacia la gobernanza, este aspecto debe completarse con planes consensuados donde actores no gubernamentales también ejecuten acciones. De manera que no sólo los actores gubernamentales sean los únicos en ejecutar la totalidad de las políticas públicas. Ejemplos de lo anterior, como se dijo, está en concesiones y/o autorizaciones (seguridad privada, educación, recolección y reciclaje de basura, dotación de energía eléctrica, servicios de salud subrogados y un largo etcétera de servicios que atender ante los cuales el presupuesto gubernamental está rebasado).

7 Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta.

- Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión.
- Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el Gobierno Abierto.
- Mejorar la gestión de la articulación/colaboración interna.
- Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un Gobierno Abierto.
- Mejorar la gestión de la participación ciudadana.
- Mejorar la gestión de información.

En el contexto de las plataformas digitales colaborativas y de innovación, Prieto *et al* (2022, sin p.), en una pesquisa empírica de 21 plataformas, constataron 6 fases: 1) Definir el proceso a innovar para identificar cuál es el conocimiento relevante necesario; 2) Identificar a los actores y colaboradores que intervendrán en el proceso; 3) Construir prototipos y pruebas de la innovación que se aplicará; 4) Registrar retos y prototipos en diferentes fases; 5) Evaluar los prototipos, y 6) Publicar las innovaciones desde el reto inicial hasta la validación del prototipo.

Por tanto, se puede conjeturar que las etapas propuestas por Naser, Criado, Kaufman y muchos otros tienen en común los siguientes elementos: 1) Contactos comunicativos adecuados para el diagnóstico, donde, por supuesto, se cuenta con los datos abiertos; 2) Propuestas de planes de acción; generadas desde y para mecanismos de participación ciudadana; 3) Implementación, donde se prefiere la articulación horizontal y transversal sobre la diagonal y la vertical; 4) Operación de servicios; ejecutados con planificada colaboración entre funcionarios y ciudadanía; 5) Evaluación; de índole cualitativa y cuantitativa que permita generar indicadores e índices para detectar fortalezas y áreas de oportunidad y mejora, todo ello dentro de lo permisivo

de los marcos jurídicos y bajo el supuesto de una amplia participación ciudadana capaz de aumentar los alcances de la legalidad al sumar legitimidad.

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

De lo anterior se desprende que la enorme cantidad de datos disponible debe encontrarse seleccionada de conformidad a la búsqueda de la ciudadanía usuarios, vertida en formatos inteligibles y amigables y, por supuesto, compatibles con los sistemas informáticos utilizados. Ello implica que los actores involucrados en la gobernanza digital están dispuestos a cubrir los costos de almacenamiento, requerimientos y aplicabilidad del sistema (Valenzuela; Collantes y Durand, 2020, p. 92), sobre todo cuando el cúmulo de información abarca las escalas municipales, estatales, nacionales e internacionales. Finalmente, la información operativa arrojará, durante la aplicación, los modos de la ejecución práctica útiles para corregir o ratificar las acciones mucho antes de llegar a las fases de evaluación.

Esta información da a conocer los grados de avance y no es definitiva.

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

El problema político más grande de la gobernanza en atinencia a la información operativa estriba en la diferencia de intereses y estrategias entre las plataformas de comercio privado y las de participación ciudadana. Las instancias gubernamentales saben que el ciudadano común se siente más poderoso como consumidor que como sujeto de derechos, pero no interactúa con él en calidad de consumidor de servicios públicos, sino como usuario cautivo. La información operativa aportará a la gobernanza datos sobre los elementos transversales del

espacio digital, términos de búsqueda, peticiones de ayuda y asistencia, tolerancia al tiempo de respuesta y los errores más frecuentes en trámites y en la red (Jiménez, 2020, p. 138). No sólo es importante detectar el comportamiento ciudadano en las plataformas de interacción con el gobierno al identificar la eficacia de cada vía que aporta información y su capacidad de respuestas a las inquietudes ciudadanas, sino también añadir a dicha información (y eventualmente a sus evaluaciones), los datos, las opiniones y las valoraciones que de las visitas a los sitios oficiales se comparten en las redes sociales y los medios ciudadanos no oficiales (Jiménez, 2020, p. 137). Por tanto, esta información, considerada desde la etapa 1 (comunicación para el diagnóstico), y 3 (implementación), impacta a la etapa 4 (operación de servicios). Así pues, se requiere interoperabilidad aún dentro de la interoperabilidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir de una tabla esquemática, expuesta por González de Uña (tabla 2), puede establecerse el siguiente cuadro comparativo de las ventajas y desventajas de las anteriores modalidades.

Tabla 2. Ventajas y desventajas de las modalidades de convocatorias para la participación ciudadana

Tipo de Convocatoria y Proceso	Con control	Libre
Abierta	Ventajas: recibir una gran cantidad de propuestas, buscar soluciones variadas. Desventajas: dificultad para definir la problemática y para atraer a los participantes [algunos no participaron por no atenerse a los procedimientos].	Ventajas: recibir una gran cantidad de propuestas. Desventajas: dificultad para evaluar propuestas disímiles que sólo se atienen a procedimientos establecidos. Requiere definir criterios de preferibilidad de las propuestas.
Cerrada	Ventajas: protege las ideas iniciales con propuestas muy elaboradas y con alta viabilidad. Desventajas: dificultades para encontrar diferentes perspectivas y generar un ambiente democrático en la comunidad.	Ventajas: protege ideas e identificar objetivos estratégicos y necesidades. Desventajas: dificultad para involucrar a participantes. [Requiere definir criterios de preferibilidad de las propuestas]
Controlada y libre	Ventajas: protege las condiciones y estructuras de participación garantizando la democracia. Recibe propuestas de cualquier índole.	Desventajas: discrimina las propuestas a un sistema de evaluación y las opera conforme a normativas previas. Margina las propuestas ajenas a las condiciones previas.

Fuente: González de Uña (2020).

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

copropiedad de bienes comunes generados y el reconocimiento de sus méritos. En específico, para efectos de la gobernanza, la participación ciudadana estará lejos de la gobernanza si, además de co-crear y co-producir, no está en capacidad también de negociar. En fin, los actores de la gobernanza también constituyen un sistema de contrapesos en la distribución del poder público.

En lo referente a las propuestas de planes de acción, no está de más mencionar la interactividad innovadora colaborativa, cuya intención es evitar la verticalidad o la unilateralidad de las propuestas y someter cada contribución al consenso de los involucrados. En el ámbito digital, Prieto *et al* (2022) consignan las siguientes herramientas para el trabajo en equipo: *Hyper Island toolbox*, *Mozilla Toolkit*, *Toolkit Open Design*. A su vez, como se señaló, consignan 21 plataformas de *softwares* de índole colaborativa: *Acceptmission*, *CitizenLab*, *Ushahidi*, *Frenalacurva*, *Acclaimideas*, *Miro*, *Mural*, *Universe*, *Helloteam*, *Wimi*, *Idealfliip*, *Viima*, *Jira*, *Ideanote*, *Asana*, *Trello*, *Openidealapp*, *Innoget*, *SisTrade*, *Brightidea*, *Innocentive*. Por otra parte, Aguirre (2021) ofrece una compilación de *softwares* utilizados para la construcción consensuada de políticas públicas: *AgoraVoting*, *Democracy Os*, *Liquidfeedback*, *Appgree*, *Adhocracy*, *Reddit*, *Titanpad*, *Loomio*, entre los que han sido efectivamente utilizados con buenas prácticas probadas.

En el sentido anterior, las etapas descritas no sólo son aptas para el gobierno digital y deban orientarse a la interoperabilidad de la gobernanza y su versión digital, es, además, notorio que se debe diferenciar entre la gobernanza digital y la institucionalidad que ejercerá el gobierno digital. La gobernanza pretende definir las políticas públicas y las soluciones a problemas señalando los bienes comunes entre los asuntos transversales, mientras que el gobierno articula la institucionalidad (normativas y asignación de atribuciones), y no necesariamente la organización (competencias y roles) (como pretende Criado 2021, p. 37), porque a la gobernanza corresponde diseñar las líneas, los planes de acción y designar quiénes serán los res-

ponsables y, en algunos casos, inclusive concesionar o subrogar los servicios públicos (seguridad ciudadana privada, educación privada, recolección y reciclaje de basura, distribución de agua para el consumo exclusivo humano, etcétera).

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

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

La construcción de narrativas

Si bien el término “construcción de narrativas” es utilizado en muchos medios académicos, comunicativos, hermenéuticos

—y recientemente Marmolejo-Ramos *et al* (2022) lo usan con el propósito de ilustrar los aportes de la inteligencia artificial, los algoritmos y el manejo de datos—, para la participación pública en la gobernanza digital, cualesquiera construcciones de narrativas (humanas o tecnológicas) requiere como condición previa la producción de sentido. Por ende, aquí se adopta el enfoque de tal necesidad entre los actores de la gobernanza digitalizada.

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

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

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

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

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

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

Si el valor literario de la metáfora estriba en dar significado, valor y jerarquía a una complejidad de hechos, experiencias y preferencias, entonces en el campo de la gobernanza la metáfora muestra perspectivas inéditas. Con ello auxilia a superar la eventual ceguera tanto de gobernantes como de la ciudadanía; reconfigurar las prioridades y visualizar nuevas estrategias de los recursos existentes para afrontar las crisis. En pocas palabras:

ayudan a obtener vías de solución a problemas comunes. La metáfora, en cuanto fórmula del “como si” (en términos técnicos: de la producción de sentido por la emergencia de un símbolo en tanto variación de un signo original), une las perspectivas gubernamentales y ciudadanas en una política pública exenta del conflicto de las interpretaciones.

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

En la propuesta de Marmolejo-Ramos *et al* (2022), el diálogo entre ciudadanos-gobernantes tiene tres etapas: 1) que los participantes escuchen las historias de los demás, 2) explorar las experiencias detrás de las diferentes narrativas para identificar los puntos de contacto y de las compensaciones para resolver el problema en cuestión, y, por último, 3) guiar a los participantes para construir una nueva narrativa compartida.

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

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

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

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

Las aportaciones digitales a la deliberación y la toma de decisiones mediante algoritmos cuentan con los siguientes elementos: análisis semántico probabilístico, factorización matricial no negativa, recurrencia a redes neuronales, transformadores, análisis de sentimientos con programación neurolingüística. Pues, durante los procesos de participación ciudadana, registrar al agrupamiento semántico y la categorización de percepciones emocionales manifestada por gestos y tonos de habla, gracias a la categorización de la programación neurolingüística, permite una comprensión más cabal de las posiciones, actitudes y deseos ciudadanos.

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

Los riesgos del desplazamiento al diálogo y las decisiones humanas por las inferencias algorítmicas son notorios entre más se ahonda en el deseo humano de que la tecnología resuelva los

problemas con la ingenua idea de que, a su vez, no provoque dificultades nuevas. Si la inteligencia artificial y la ciencia de datos alimenta a los algoritmos y éstos son capaces de tomar decisiones ahorrando a los humanos ese tortuoso quehacer, entonces las consecuencias son imprevisibles. El aporte digital para manejar grandes volúmenes de datos, para simplificar la extracción de inferencias con la minería de datos, y el aprendizaje de estadísticas automáticas, pueden utilizarse como complementos, auxiliares o sustitutos de los procesos humanos. Sea cual sea el caso, algo es seguro: la necesidad de establecer evaluaciones de impacto algorítmico, como se había comentado atrás.

Las corresponsabilidades entre la ciudadanía y su gobierno

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

En consecuencia, una parte de la responsabilidad recae en los gobernantes, cuya gestión se ve obligada a la legitimidad y a operar en cumplimiento de sus deberes en calidad de mandatarios. Además, permitir la participación y colaboración ciudadana por parte de los gobernantes no sólo responde a un proceso de mejora continua o avance de la democratización, sino que apuntala la legitimidad de los actos de gobierno y la calidad de la gobernabilidad, aunque en ocasiones los resultados sean impopulares en el corto plazo.

De la parte que corresponde a la ciudadanía, cuya actuación democrática responsable debe ir más allá de la participación electoral, hay que insistir que deben involucrarse en las actuaciones de gestión de los gobernantes. Por eso, es ilustrativa la distinción entre participación ciudadana y participación política señalada con anterioridad (Cunill 1997). La primera acontece con las actividades ciudadanas ante y frente al gobierno para pugnar por el reconocimiento, la legalización y la operaciona-

lidad jurídica de diversos instrumentos de participación. La segunda, una vez establecidos las diversas herramientas o mecanismos de participación, consiste en utilizarlas y exigir que se vuelvan efectivas. Así, la participación ciudadana debe concebirse con todo el empoderamiento que corresponde a la participación política; en ese sentido, las acciones ciudadanas influyen en las decisiones y la acción de los gobernantes mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales implementados por los gobiernos como si se tratara de un contrato que establece derechos y deberes en el Estado y la ciudadanía (Serra, 2010).

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

Otras razones para participar se encuentran en los apoyos que con alianzas estratégicas la ciudadanía puede conseguir. Las alianzas y coaliciones con organizaciones de la sociedad civil a escalas nacionales e internacionales han llevado a muchos gobiernos a la necesidad diplomática de incorporarse a las organizaciones internacionales y suscribir sus acuerdos. Ello permite a la ciudadanía contar con el respaldo político para encausar

sus demandas, establecer bloques de actores y trabajos que enriquezcan el conocimiento y los avances de las buenas prácticas. Las alianzas aumentan la visibilidad al tiempo que propician elementos inéditos para la co-creación de soluciones. Así, por ejemplo, no sólo el conocimiento y la colaboración de expertos, sino las fuentes de financiamiento y las mediaciones en casos de conflictos.

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

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

Otras instancias con reconocimiento internacional, como el *Open Government Standards*,¹¹ considera que la participación ciudadana consiste en involucrarse en las deliberaciones, y en la toma de decisiones. No obstante, debe insistirse, *la superioridad participativa de la gobernanza -en contraste con el gobierno abierto-, consistente en que los sectores ciudadanos también ejecuten algunas acciones definidas por las políticas públicas y no todas las propuestas*

¹¹ <http://opengovstandards.org/index.php?idioma=es>.

proviene de los resultados de convocatorias o consultas iniciados por los gobernantes. En México, un ejercicio de gobernanza implícita existe desde la incorporación de la ciudadanía comunes (previamente capacitados) como funcionarios de casilla electoral para llevar a cabo los comicios. Resultaría impensable un proceso electoral sin la anuencia y participación ciudadana en los procesos de gestión. Este y otros ejemplos ilustran la ecuación general: el binomio de la corresponsabilidad gubernamental-ciudadana, transita por la mutua escucha, el exhorto común al involucramiento y la colaboración multidireccional que finalmente deriva hacia el empoderamiento. El gobierno obtiene mayor legitimidad y calidad de gobernabilidad en la medida que la ciudadanía a su vez adquiere mayores espacios de actuación y empoderamiento. Por ende, es una obligación cívica de la ciudadanía apropiarse de las estructuras y funciones de la democracia, del gobierno abierto y de la gobernanza.

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

La tabla 3 presenta las simetrías de reciprocidad entre los actores responsables de la gestión pública y los de la participación ciudadana con el objeto de destacar la necesidad de apropiación y estrategias que debe tener la ciudadanía en un ámbito de gobernanza digital. Todo ello redundará en lazos más estrechos y confiables entre ciudadanos y gobernantes, circunstancia que resulta útil para visibilizar problemas y sensibilizar a los funcionarios públicos con un enfoque inclusivo de la ciudadanía afectados y actores en proceso de empoderamiento.

Tabla 3. Simetrías entre las responsabilidades evaluables de la gestión pública y la participación ciudadana

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

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

Fuente: elaboración propia.

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

La Tabla 4 muestra los aspectos que dicho autor ha conservado y destacado a efectos de la corresponsabilidad.

Tabla 4. Compromisos de la colaboración público-privada en la gobernanza

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

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

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

En primer lugar, han de señalarse las categorías de un modelo evaluativo, que en la propuesta de Maenza y Butti (2019, pp. 264-ss) son 1) el objeto de estudio donde influye la participación ciudadana, 2) la identidad del rol evaluador, 3) el objetivo de la evaluación, y 4) el lugar el momento y duración de la evaluación.

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

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

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

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

No sólo se evalúa la participación ciudadana con esta propuesta porque también es útil para establecer una metodología

general que corresponda a la gobernanza digital. El esquema general evaluaría: 1) cómo fueron conceptualizados y definidos los objetivos, 2) cómo se identificaron los datos y cuáles fueron las fuentes de información, 3) de qué manera se seleccionaron los instrumentos y a los observadores, 4) cuáles fueron los antecedentes y los resultado, con el propósito de tener una comparativa *ant* y *post* de la intervención de la gobernanza y, finalmente, 5) la manera de difundir la evaluación para que sea comprendida y validada por los actores involucrados.

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

En primer lugar, desde el nivel más alto, no puede ignorarse el reconocimiento a los derechos digitalizados que expresó Frank Le Rue, presidente del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) cuando, refiriéndose a Internet, afirmó:

...como medio de comunicación vital para que las personas puedan ejercer su *derecho* a la libertad de expresión o el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras (Alva de la Selva, 2020, p. 17).

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

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

de control sobre ellas y los acuerdos gubernamentales-ciudadanos para su administración, supervisión y vigilancia.

REFERENCIAS

- Aguirre, Jorge (2021). *¿Qué es la democracia electrónica? La Transición política por la transformación digital de la democracia*. México: Tirant Lo Blanch.
- Alcalá Méndez, Adrián (introd.). (2021) *Pasos para implementar una estrategia local de Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI.
- Alcalá Méndez, Adrián (pres.). (2021). *Una estrategia local de gobierno abierto en lenguaje ciudadano*. Ciudad de México: Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2021/07/ELEMENTOS_COCREACI%C3%93N_30JUN1.pdf.
- Alva de la Selva, Alma Rosa (2020). *Ciudadanía digital: ¿qué ciudadanía?* Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arenilla Sáez, Manuel (2021). *La Administración digital. Los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Calderón, César (2012). Por qué un Gobierno Abierto, en Concha y Naser, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago: CEPAL. pp. 27-47. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/1/S2012004_es.pdf.
- Colino, César (2021). Los retos de la coordinación y la cooperación en el estado autonómico” en Colino, César (coord.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el Estado autonómico: de la pandemia al futuro*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 13- 36.
- Criado, J. Ignacio (2021). Gobierno abierto, innovación pública y gobernanza colaborativa. Hacia un marco integrador en la era de la administración pública 4.0, en Criado, Ignacio (coord.). (2021). *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 29-60.
- Criado, J. Ignacio (2021). La política de administración digital en España. de los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y administración pública 4.0, en Ramío, Carles (coord.). *Repensando la Administración pública*.

- Administración digital e innovación pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 78-110.
- Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad.
- González de Uña, Ovidio (2020). *El reto de innovación abierta como instrumento público para desarrollar nuevas soluciones TIC en territorios mediterráneos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2017). *Gobierno abierto y transparencia proactiva. Manual del participante*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). <https://inai.janium.net/janium/Documentos/13021.pdf>.
- Jiménez, Sergio (2020). *¿Funciona bien la web de mi Administración? Guía básica de analítica digital para Administraciones públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.es/documentos/10136/1677496/PagInicia-Funciona-bien-la-web-de-mi-Administracion.pdf/387f25cf419e9b68-d694-f04c383efd6e>.
- Kaufman, Ester (2014). Los senderos del gobierno abierto: análisis cuantitativo y cualitativo de planes de acción, en Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester. *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Montevideo: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (RedGEALC), Organización de los Estados Americanos (OEA), pp. 59-206.
- Lee, Kai-Fu (2020). *Superpotencias de la inteligencia artificial. China, Silicon Valley y el nuevo orden mundial*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Maenza, Rosa Rita, y Butti, Julián Gabriel (2019). Indicadores de evaluación de participación ciudadana, en Maguitman, Ana; Chesñear, Carlos, y Estévez, Elsa (ed.). *Soluciones de gobernanza electrónica para la participación ciudadana*. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur, pp. 256-276.
- Marmolejo-Ramos, Fernando; Workman, Thomas; Walker, Clint; Lenihan, Don; Moulds, Sarah; Correa, Juan C.; Hanea, Anca M.; Sonna, Belona (2022). AI-Powered Narrative Building for Facilitating Public Participation and Engagement. *Discover Artificial Intelligence* 2: 7. <https://doi.org/10.1007/s44163-022-00023-7>.
- Naser, Alejandra (coord.). (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación*. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Agen-

- cia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf.
- Oszlak, Oscar (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe, en Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro; Rosales, Daniel (ed.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 209-230.
- Pérez Mazatán, Javier (2016). Gobernanza digital en México. *Revista de Administración Pública*, 140, LI (2), pp. 65- 82.
- Presidencia de la República (2021). *Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024*. México: Diario Oficial de la Federación (DOF), 6 de setiembre de 2021.
- Prieto del Río, Diana Rosa; Delgado Fernández, Tatiana; y Pérez Campo, Mabel Alejandra (2022). Análisis de plataformas colaborativas y de innovación. *Revista Cubana de Transformación Digital*, 3 (4). <https://rctd.uic.cu/rctd/article/view/190/99>.
- Ramió, Carles (2021). La década de la innovación en la gestión pública en España: una agenda para 2030, en Ramió, Carles (coord.). *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 50-77.
- Serra Vázquez, Luis (2010). Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua. *Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local*, (27), pp. 1-18. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal27/10Serra.pdf>.
- Valenzuela-Fernández, Luis Alex; Collantes-Inga, Zoila Mercedes y Durand-Hipólito, Eduardo Ernesto (2020). Sobre la gobernanza digital, política digital y educación. *Revista Eleuthera*, 22(2), pp. 88-103.
- Valenzuela Mendoza, Rafael y Gil-García, José Ramón (2016). La política nacional de datos abiertos en México: Una mirada a partir del modelo de evaluación integral de gobierno abierto. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F3DCB1E47427D1400525821000791013/\\$FILE/valenmen.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F3DCB1E47427D1400525821000791013/$FILE/valenmen.pdf).
- Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique; Ortiz Gutiérrez, Olga Rosa; De la Cruz, Gisselle (2018). Desafíos de la Estrategia Digital Nacional en México. *Buen Gobierno*, 25.

Capítulo 5.

La unificación de ideas gubernamentales con el lenguaje ciudadano: las tareas semántico-hermenéuticas

JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA

INTRODUCCIÓN

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

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

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

Las formas y formatos sintácticos dependen del lenguaje informático, pero sus contenidos no están bajo el control del lenguaje informático. Porque el lenguaje informático es sólo formal, como

el de la lógica simbólica o matemática. De ahí que el asunto comunicativo tenga el aspecto semántico y, de modo específico, el hermenéutico. Por ello, las partes involucradas han de entender de la misma manera los datos y las informaciones a pesar de las diferencias de vocabularios que provienen distintas tradiciones, contextos, culturas, educación e intereses. No sólo se trata de que las instancias gubernamentales proporcionen información en lenguaje claro, comprensible, inteligible y utilizable, sino que las solicitudes y reutilización de la ciudadanía ante las instancias gubernamentales sean comprendidas en iguales sentidos, y a su vez, que los compromisos gubernamentales “utilicen un lenguaje ciudadano” (INAI, 2017, p. 41).

El requerimiento de la hermenéutica

La aportación hermenéutica proporciona asistencia mutua, fomenta la interacción entre las partes y garantiza que los acuerdos y servicios sean entendidos con las mismas expectativas. Por ejemplo, en la interoperabilidad entre la ciudadanía y la administración fiscal todos los involucrados deben comprender del mismo modo nociones como “intereses”, “recargos”, “multas extemporáneas”, “plazos” (en días hábiles o inhábiles) o nociones como “deducibles de impuestos” o “exentos de impuestos” o “actividades sin efectos fiscales”. En este mismo texto, como ejemplo reiterativo, se ha requerido de la precisión y delimitación entre vocablos como participación o colaboración ciudadana, co-creación o co-producción, por señalar sólo otro ejemplo de la intensidad de la acción ciudadana y sus importantes consecuencias a nivel de responsabilidad e involucramiento.

Huelga hacer hincapié en que se trata de que las instancias gubernamentales proporcionen información en lenguaje claro, además de que comprendan el lenguaje ciudadano por el cual se les solicita la información, los servicios o inclusive las reformas. En una expresión lúcida —como las que lo caracterizan—, An-

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

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

La intención hermenéutica

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

como un tránsito de nociones que resultan ajenas (al glosario de términos gubernamentales o a las denominaciones de costumbre en la administración pública) a la consecución que sean propias (inteligibles y comprendidas), gracias a la actividad de “apropiación” de lo ajeno. Paul Ricoeur lo expresa: “Recibo del acto de apropiación lo que el mundo de la interpretación me propone, un sí (de mí) más amplio” (2002, p. 340). Dicho de manera clara: *hacer, de aquello que aparece como ajeno, algo propio*; transformar lo extraño en afín y ampliar la comprensión de los demás; fusionar en un sólo horizonte de sentido los significados que inicialmente parecían distintos y quizá irreconciliables. Tal es la intención de los procesos de didáctica crítica y hermenéutica para fusionar lenguajes gubernamentales y la ciudadanía que permitan la interoperabilidad.

La aplicación de la hermenéutica en la gobernanza

Los pasos hermenéuticos fusionar horizontes de significatividad o apropiación del sentido ajeno pueden tomarse adaptando la propuesta de nueve fases (Baeza, 2002). Para efectos de la interoperabilidad en la gobernanza se adaptan a siete fases.

Las fases de interoperabilidad entre gobernantes y la ciudadanía son:

- 1) El funcionario público o agente gubernamental deberá tomar conciencia de los límites jurídicos y lexicográficos de las facultades que poseen en sus cargos. A su vez, procurará obtener un conocimiento lo más pleno posible del contexto en el cual es emitido el lenguaje ciudadano. Ello implica la búsqueda del interés ciudadano en virtud de sus necesidades, anhelos, miedos, prejuicios, así como la práctica de sus modismos lingüísticos. Esta labor se hará con el propósito de contar con una malla semántica en términos del lenguaje ciudadano lo más amplio posible. Para conseguir la malla semántica, el agente gubernamental tomará en cuenta las expresiones más frecuentes y comunes —acertadas o inco-

rectas, o incluso ininteligibles— constatadas por la propia experiencia en el servicio público y por la de sus pares del sector. En esta tarea deberá identificar el vocabulario y expresiones en que se reciben los mensajes de la ciudadanía.

- 2) La malla semántica y conceptual anterior será clasificada en conjuntos que tengan intersección en las diversas categorías que corresponden al glosario del dato, información o procedimiento del servicio público que se presta en la dependencia o instancia gubernamental.
- 3) El mensaje a través del cual el ciudadano presenta su solicitud, demanda o trámite se tomará considerando el contexto de la fase anterior, como signo que representa la noción o concepto de los conjuntos de intersección de la fase 2, de manera que se operará el desplazamiento hacia las diversas categorías que corresponden al glosario del dato, información o procedimiento del servicio público que se presta en la dependencia o instancia gubernamental con el propósito de identificar el mensaje ciudadano con la versión oficial gubernamental.
- 4) El agente gubernamental o funcionario público hará del conocimiento del ciudadano el referente semántico de los términos de su solicitud, demanda o trámite en términos de la versión oficial.
- 5) El agente gubernamental o funcionario público hará del conocimiento del ciudadano el referente semántico de hechos, efectos y consecuencias de lo que se produciría en caso de proceder a la solicitud, demanda o trámite.
- 6) El funcionario público o agente gubernamental preguntará al ciudadano si ha comprendido o tiene dudas sobre los hechos, efectos y consecuencias que se derivan de la interacción.
- 7) En caso de no existir dudas, se procederá a ejecutar la solicitud, demanda o trámite de que se trate, pero en caso de existir dudas o necesidad de aclaraciones, el agente

gubernamental volverá a hacer del conocimiento del ciudadano el referente semántico correspondiente, con la malla semántica, la intersección y desplazamiento de las fases 2 y 3.

En caso de que las dudas o inconformidades persistan, habrá necesidad de indagar y ampliar la malla semántica de la fase 2 para volverla aplicar en la comunicación hacia el ciudadano hasta lograr el entendimiento deseable. No está por demás señalar que este procedimiento está sujeto y limitado a la legalidad de la normatividad y que las mallas semánticas ciudadanas deben encontrarse o desplazarse dentro de dicho dominio.

En lo referente a la participación ciudadana, el procedimiento anterior está limitado a las solicitudes, demandas o trámites ciudadanos ante la estructura gubernamental previamente establecida y no contempla la innovación de propuestas ciudadanas u otros mecanismos de participación.

El modelo de los pasos hermenéuticos expuestos es útil para la interoperabilidad de las consultas gubernamentales a la ciudadanía, para la deliberación y toma de acuerdos en asambleas y la construcción de consensos en comisiones o pactos específicos.

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

Un escenario muy distinto al anterior es el caso en que las solicitudes, los trámites o las demandas ciudadanas no estén contemplados en la estructura gubernamental ya establecida, que aquello que el ciudadano requiere no se halle en los servicios públicos o acciones de la administración estatal. Por ende, las solicitudes o demandas ciudadanas requerirán de la innovación, los mecanismos y las modalidades de participación inéditos que, a su vez, desemboquen en nuevos planes de acción, iniciativas e interoperaciones entre la ciudadanía y gobernantes.

REFERENCIAS

- Baeza, Manuel (2002). *De las metodologías cualitativas en investigación científico social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido*. Concepción: Editorial de la Universidad de Concepción.
- Gadamer, H. G. (2000). *Verdad y método*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni (2020). Nuevos modelos de partido, Rivera Magos, Sergio; Carrico Reis, Bruno (Coord.), *Comunicación Política: Debates, estrategias y modelos emergentes*. Editorial Planeta, Universo de Letras, pp.119-146.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2017). *Gobierno abierto y transparencia proactiva. Manual del participante*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). <https://inai.janium.net/janium/Documentos/13021.pdf>.
- Naser, Alejandra (coord.). (2021) *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación*. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf.
- Negrete-Huelga, Karla (2020). “El Gobierno Abierto en la mejora de la participación ciudadana. Aportes de la comunicación para una democracia participativa”, Rivera Magos, Sergio; Carrico Reis, Bruno (coords.). *Comunicación Política: Debates, estrategias y modelos emergentes*. Editorial Planeta, Universo de Letras, pp. 169-188. https://www.researchgate.net/publication/348481021_El_Gobierno_Abierto_en_la_mejora_de_la_participacion_ciudadana_Aportes_de_la_comunicacion_para_una_democracia_participativa
- Ricœur, Paul (2002). *Del texto a la acción. Ensayos de Hermenéutica*, vol. II, Pablo Corona (trad.), México: Fondo de Cultura Económica. https://www.academia.edu/39857983/Del_texto_a_la_Acci%C3%B3n_Paul_Ricoeur
- Taylor, Charles (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.



Inteligencia jurídica en expansión

Trabajamos para
mejorar el día a día
del **operador jurídico**

Adéntrese en el universo
de **soluciones jurídicas**

 +52 1 55 65502317

 atencion.tolmex@tirantonline.com.mx

prime.tirant.com/mx/