



LA POST-NUOVA GESTIÓN PÚBLICA

El presente capítulo se orienta a demarcar asociaciones teóricas y conceptuales respecto a una posible manera de abordar la innovación pública desde la perspectiva de la Post-Nueva Gestión Pública, P-NGP, la cual implica un alejamiento de las reformas basadas en la NGP, dejando de lado la orientación hacia el mercado y mercantilización del Estado y, se consolida en un enfoque basado en las capacidades colaborativas entre Estado y Sociedad; las características del enfoque P-NGP serían: (Riascos, 2010):

- Una perspectiva de apertura basada en una mayor participación de la ciudadanía en asuntos de Gobierno;
- Incrementos en los niveles de colaboración y asociatividad entre los sectores público y privado;
- Mayor preponderancia y capacidad de gestión por parte de administraciones o autoridades locales, en términos de gestión para el desarrollo económico y social.

La P-NGP busca incrementar los escenarios proclives a la gobernanza que potencien una mayor relación entre actores públicos y privados y logren institucionalizar mayores y mejores canales de control y rendición de cuentas, lo cual está sustentado en las “áreas grises” (Pliscoff, 2012) que entrañan la implementación de estrategias de NGP basadas en la eficacia y la eficiencia, las cuales si bien se basan en la mejora de las capacidades gubernamentales mediante la externalización, la discrecionalidad y la gestión por resultados, dejan abiertos canales que pueden desencadenar hechos de corrupción e ineficiencia administrativa (Chica y Salazar, 2016: p. 116).

La P-NGP desde la mirada de Christensen y Lægreid (2005, 2007, 2012) mediante su modelo *Whole-of-government Approach*, WoG, (Totalidad del Gobierno - TG), plantea la necesidad de abordar los problemas de delegación estructural de la autoridad en los niveles político-administrativos, generados por las formas segmentadas de coordinación horizontal y vertical que privilegia la NGP (Chica y Salazar, 2016: p. 116).

La P-NGP es una respuesta a las fallas y vacíos que han ocasionado las doctrinas de la NGP, frente al “conjunto de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno” (Culebro, 2014, p.54) desde:

- La implantación de herramientas gerenciales, provenientes del sector privado que han sido transferidas al sector público, tal es el caso de los modelos de innovación adaptados para las administraciones públicas.
- La promoción del uso de herramientas que buscan lograr mayor especialización vertical (por medio de la distribución de responsabilidades entre niveles jerárquicos, mayor autonomía y discrecionalidad del funcionario público en la toma de decisiones) y, horizontal (desde la creación de entidades públicas destinadas a objetivos particulares que están en competencia).



- Uso de herramientas gerencialistas y delegación de autoridad a funcionarios públicos con el propósito de otorgarles una mayor libertad para la solución de problemas públicos.

Hacer las cosas en la administración pública a imagen y semejanza del sector privado, para la creación de valor público, privilegiando la cultura innovadora y el emprendimiento autónomo de los funcionarios públicos en la búsqueda del logro de la eficiencia, la eficacia, la efectividad y la economía en la función pública, ha sido una filosofía administrativa que siguen promoviendo los defensores de las doctrinas de la NGP, sin embargo, al evaluar el logro de los fines del Estado desde el goce efectivo de derechos, el logro de la dignidad humana, el despliegue de valores públicos (tales como la confianza, el compromiso ciudadano, la concurrencia de actores -o participación-, la cooperación, la colaboración, la comunicación y la transparencia de lo público, la coordinación entre actores y, la consolidación de una cultura ciudadana basada en democracia), son muchos los interrogantes que dejan los enfoques de la NGP frente al cuidado ciudadano y de lo público.

El mundo globalizado y las nuevas realidades territoriales imponen grandes desafíos tanto a la sociedad como al Estado, en particular el reto de transformar las organizaciones, la gestión pública y al propio Estado, haciéndolo más efectivo en sus intervenciones gracias a la generación de valor público como expresión que reivindica su papel como garante de los intereses ciudadanos y principal responsable de las dinámicas del desarrollo socio económico. La sociedad, cada vez más inter conectada del siglo XXI ha impuesto nuevos retos y desafíos, tales como (Boisier, 2004):

- Transformaciones demográficas;
- Envejecimiento de la población;
- Cambios en patrones tecnológicos¹;
- Urbanización y expansión de las ciudades;
- Cambio y crisis climática;
- Construcción de ciudadanías activas y diversas²;
- Nuevos escenarios y formas de protesta y movilización social supra nacionales;
- Gobernanza democrática: el Estado no es el único centro del gobierno de la sociedad.

Lo anterior se ha traducido en demandas globales a la administración pública, entre las cuales se incluyen (Boisier, 2004): la afirmación del sistema democrático y el goce efectivo de los derechos humanos; mayor inclusión en procesos de políticas públicas que vayan encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad; fortalecimiento de las instituciones y; gestión equilibrada y eficiente de las finanzas públicas y de la macroeconomía. Todos estos planteamientos propuestos como una lectura visionaria por el profesor Sergio Boisier, implican un replanteamiento de los fundamentos Estado-céntricos burocráticos y de los enfoques post burocráticos mercado-céntricos de la Nueva Gestión Pública.

¹ Entre los cuales se incluyen: *Big data*, analítica de datos, inteligencia artificial, datos abiertos, redes 5G, automatización de sistemas, robótica, internet de las cosas, tecnologías exponenciales y *blockchain*.

² Emergencia de nuevas ciudadanías centradas en problemáticas diversas, tales como animalistas, LGBTI, culturalistas, veganismo, entre otras.



El desarrollo de una administración pública orientada hacia la producción de democracia implica la producción de nuevos y mejores escenarios públicos (socio-céntricos), hechos para el despliegue de valores públicos, del goce efectivo de derechos y de las garantías legales; para lo cual, mecanismos innovadores como los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, las conferencias de concesos (juicios ciudadanos), el desarrollo de aplicaciones digitales (app) y, la integración de redes sociales aplicadas a contextos de la gestión pública, mediadas por la navegación ilimitada en internet por parte de la ciudadanía, plantean nuevas maneras de repensar el Estado y su relación con la ciencia y la tecnología, la sociedad civil y la empresa privada. Esto con el propósito de lograr un desarrollo compartido, y nuevas maneras de delegación de funciones y la producción de nuevos productos y servicios que replantean los límites entre lo público y lo privado, así como entre los sectores y niveles de la administración pública.

Las alternativas de solución, por ejemplo, de la educación, van más allá de las competencias, instrumentos, mecanismos y saberes disciplinares del sector educación, implican desafíos inter disciplinares y la aplicación de elementos transdisciplinares. La salud, la nutrición, el deporte, las telecomunicaciones o la gestión medio ambiental, tienen mucho que aportar frente a la definición y solución de los problemas de la educación y viceversa. Pero también, desde una mayor articulación entre lo estatal y lo empresarial, desde una perspectiva de gobernanza multinivel y sector-territorial, que reconozca la interrelación de la nación y las regiones, así como el desarrollo particular en cada una de ellas, pero desde articulaciones intersectoriales.

Los trabajos de Christensen & Lægreid son referentes centrales de la P-NGP, especialmente su modelo de *Whole of Government* (WoG) el cual puede verse desde una doble dimensión: desde una dimensión operativo-instrumental y desde una dimensión cultural. En la primera el WoG propone la reorganización de las estructuras organizacionales de la administración pública para incorporar mecanismos de cooperación y trabajo unido (conjunto), orientado hacia la coordinación, colaboración y cooperación vertical y horizontal (C+C+C). Desde la segunda dimensión, el WoG se enfoca en enraizar un conjunto de valores públicos tales como confianza, compromiso, colaboración, participación, trabajo en equipo y formación en derechos de la función pública; siendo resultado de la combinación de ambas dimensiones, una provisión más integral de servicios al ciudadano (Chica y Salazar, 2016: p. 117). Para Van Gestel & Teelken (2004) la P-NGP difiere de la NGP en torno a las características expuestas en la siguiente tabla.

Tabla 1. Características Diferenciales entre NGP y P-NGP

Característica	NGP	P-NGP
a) Raíces normativas de la reforma del sector público (macro)	Elección racional, eficiencia	Equidad social, humanización, Democracia



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP
SUBDIRECCIÓN NACIONAL DE PROYECCIÓN INSTITUCIONAL
Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal
2023

Característica	NGP	P-NGP
b) Meta y estrategia de la reforma (meso)	Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles	Se centra externamente en los problemas de la sociedad; Mejoramiento de la confianza y la creatividad
c) Modelo de gobernanza (macro)	Mercado, empresa	Comunidad, red
d) Políticas públicas, administración y control (meso)	Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración.	Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control

Fuente: Van Gestel & Teelken, 2004, p. 432; dispobible en: Chica y Salazar, 2016.

Chica y Salazar (2016) realizan una lectura de la Post-Nueva Gestión Pública señalando que esta no corresponde necesariamente a un rompimiento con la Nueva Gestión Pública, pero tampoco a una continuación de las reformas NGP. Propiamente la P-NGP puede rastrearse hacia los años 80, como una postura crítica de autores provenientes de países desarrollados del norte de Europa en función a las limitaciones que las reformas NGP presentaron en la generación de resultados o soluciones apropiadas a los problemas públicos sobre los cuales se promulgaron. Incluso autores como Christensen y Laegreid señalan que la P-NGP se presentaba como un conjunto de reformas cuyo objeto era resolver los problemas generados precisamente por las reformas NGP como, por ejemplo, los problemas de coordinación, la fragmentación institucional y la proliferación de las tendencias a la agenciación y la clientelización.

Dado lo anterior, Chica y Salazar (2016) exponen que, a nivel general, los exponentes de la P-NGP proponen modelos que demandan por mayor centralización entendida como mayor capacidad del gobierno central a partir de procesos como la confianza, la apertura y la transparencia asociados a mecanismos de *accountability* y rendición de cuentas en un enfoque de relaciones sustentado en mayor participación social, en otras palabras mejoras en la capacidad de gobierno en función de marcos de gobernanza. Con base en este último aspecto, Cohen (2016) señala para el caso de las reformas del servicio civil en Israel que la principal característica de la P-NGP radica en la asunción de métodos de gestión orientados a fortalecer las capacidades de los niveles superiores de Gobierno, tales como los Ministerios, en torno a la formulación de políticas y la integración sectorial y la coordinación horizontal.

Lo anterior lleva a reflexionar sobre las implicaciones de las reformas P-NGP sobre el Gobierno y la Administración pública, para lo cual es pertinente lo señalado por Pollitt (2016), cuando señala que ni el modelo burocrático ha sido reemplazado por la NGP, ni esta será reemplazada por la P-NGP, sino que las futuras innovaciones gubernamentales se constituyen en procesos complejos de desplazamiento que traducen una coexistencia híbrida de las diferentes doctrinas y estilos de gestión. Las tendencias actuales adecúan los propósitos de las tenencias pasadas y los actualizan, pero también se modifican conforme su contenido doctrinario e ideológico.





Al respecto, Oszlak (2013) señala que el rol del Estado implica reconocer la correlación de fuerzas políticas coyunturales, que desplazan históricamente el péndulo del rol del Estado hacia el servicio del interés general de la sociedad (encarnados en la sociedad civil), hacia los intereses de los sectores económicamente dominantes (encarnados en el mercado) o de los intereses de los propios burócratas (encarnados en el propio Estado). Plantea que los modelos y paradigmas en América Latina, han exagerado demasiado el alcance de las reformas, acentuando más sus aspectos discursivos y retóricos que sus realizaciones concretas a lo cual la P-NGP se ajusta con los discursos de innovación pública al hacer énfasis en los procesos de implementación más que en el diseño mismo.

El paradigma burocrático, de las primeras reformas administrativas de los años 60 y 70 en América Latina, desarrolló una retórica que movilizaba los intereses de unos cuerpos burocráticos en gestación por copar el Estado, bajo el discurso de la modernización. La Nueva Gestión Pública, como paradigma discursivo en los años 80 y 90, planteó una serie de doctrinas de reforma que privilegiaron los intereses, valores e ideas de mercado. De ahí que sea posible plantear, a la luz de las ideas de Oszlak, que, más que una ruptura frente al paradigma burocrático y la NGP, se da un giro del péndulo, en la primera y segunda décadas del siglo XXI, en el cual se visibiliza de manera discursiva a la sociedad civil y emerge una retórica de la gobernanza, la transparencia (Moriconi, 2012) y, la innovación pública. Este discurso doctrinario e ideológico, se ha denominado de Post-Nueva Gestión Pública, P-NGP.

Esta última afirmación permite complementar lo dicho con las tres perspectivas de análisis usadas por Christensen & Fan (2016) para revisar las reformas implementadas en China durante la última década, también bajo la égida P-NGP. Para los autores, estas reformas pueden ser comprendidas por las expectativas del Gobierno central en materia de: (a) Lo Instrumental-estructural: los reformadores esperaban generar mayor control en la formulación y ejecución de las políticas, el cual se había dificultado en gran parte por la alta complejidad estructural del aparato de Gobierno; (b) Lo institucional y cultural: las reformas han sido propuestas como mecanismo de instrumentalización de un andamiaje axiológico que sea consecuente con las necesidades políticas y de control asociadas atrás, en otras palabras, las reformas fueron promovidas para recuperar la importancia de las tradiciones culturales como base de los liderazgos políticos; (c) Lo Mítico/simbólico: el liderazgo político como eje de los símbolos identitarios para abogar por un mayor control e coordinación. (Christensen & Fan; 2016: p. 6)

De lo anterior se observa que la P-NGP como proceso de reforma implica una visión triple de las necesidades de la Administración Pública en torno a la importancia de hacerla más democrática, esto es, con una menor fragmentación de su aparato y con mayor capacidad de los líderes políticos y las instituciones para fomentar mecanismos de coordinación:

“Therefore, as a remedy for NPM, the core ideas of post-NPM are to strengthen the central political order through structural reintegration and by increasing capacity at the top (Christensen and Lægreid, 2007). At the same time, horizontal coordination between government agencies and sectors is important and control over coordination



should be from the top. Increased coordination between sectors has been brought about not only through cross-sectoral programmes or ‘super-networks’ (Gregory, 2006), but also through more pragmatic ‘smart practice’, including cooperation between public institutions with the same users or client groups (Bardach, 1998).” (Christensen & Fan; 2016: p. 4)

La anterior cita permite reflexionar sobre la transformación del aparato administrativo a partir de los postulados Post-NGP, en torno al incremento del control, la centralización y la capacidad de coordinación. Puede decirse que uno de los elementos fundamentales de dicha transformación radica en la reestructuración de las burocracias, pero sobre todo, como señala Penz y otros (2017), en la adopción de modelos innovadores de gestión en red y de gobernanza, en donde subyacen tres importantes precisiones: (a) las redes son mejores que las burocracias jerarquizadas en temas como la coordinación a partir de su tendencia a la horizontalidad y al reconocimiento de las capacidades de todos los actores involucrados; (b) el reconocimiento que, en la prestación de los servicios públicos, son fundamentales no solamente los organismos gubernamentales sino también las organizaciones del tercer sector que comprenden formas de autoorganización más eficientes que alimentan colaborativamente a los Gobiernos y; (c) la importancia de fortalecer mecanismos de control de las políticas, que sean más eficientes que el simple proceso de mando, incluyendo herramientas innovadoras de autocontrol, control social y control a los instrumentos de política.

En síntesis, estos elementos definidos líneas atrás permiten identificar cómo, ante las limitaciones enfrentadas por las reformas NGP, e incluso ante los problemas derivados de estas, subyacen propuestas como las iniciativas de innovación pública tipo P-NGP que implican reconocer nuevas realidades nominadas por Laffin (2016) como *Post-Democracy* que identifican formas de interacciones entre actores estatales, no estatales, públicos, privados, mixtos, entre todas las variedades posibles y, que enmarcan un cambio en la tendencia de gestión de lo público desde perspectivas basadas en ecosistemas de innovación pública operados desde lógicas de gobernanza.

Paradigma de la Gobernanza

La gobernanza alude a un paradigma en función de la crisis de legitimidad y representatividad de los sistemas políticos producto de las limitaciones propias de los modelos de Estado de Bienestar y socialista a partir de los años 70. En el caso latinoamericano se evidencia que dados los incipientes resultados de las tendencias de ajuste estructural³ en materia de

³ Tomando como referencia a Conejero (2005), el proceso de ajuste estructural evidencia un conjunto de reformas del sector público, desarrolladas conocidas como las reformas de primera generación y segunda generación que contaron con un alto contenido en la generación de capacidades del gobierno y especialmente del ejecutivo central en aras de buscar una mayor eficiencia, complementada con procesos de descentralización a partir de los cuales se buscaba dotar a los gobiernos locales de un mayor grado de autonomía y discrecionalidad en el ejercicio de nuevas funciones para atender los problemas públicos, lo cual pese a la bondad que con fueron propugnados, implicaron en la práctica el desarrollo de una tendencia contraria centrada en la disminución del aparato estatal público, la inserción del sector privado en los asuntos públicos o



resolución de problemas sociales, se generaliza un enfoque basado en la necesidad de democratizar la gestión gubernamental, asumiendo que la participación de la sociedad en la gestión de problemas sociales posibilita una mejor capacidad de respuesta, pero implica a su vez un cambio en las pautas de comportamiento e interrelaciones entre gobernantes y diversos grupos sociales.

La gobernanza, como enfoque, critica aquellos supuestos tendientes a señalar que el gobierno es el único capaz de conducir a la sociedad a través de su gestión, puesto que esta es incapaz por sí misma para resolver sus problemas. Estos supuestos son falaces en tanto asumen simplistamente que los problemas del gobierno desaparecen al adquirirse capacidades institucionales, fiscales y administrativas. En contravía a esta visión, la gobernanza arguye que más allá de aumentar la capacidad del gobierno sobre una sociedad pasiva, se debe potenciar la construcción de alianzas y formas cooperativas de gestión, entre los agentes públicos, sociales y privados, en aras de construir una codirección de la sociedad de forma subsidiaria y asociativa (Aguilar Villanueva, 2009), implicando con ello que el gobierno es despojado de su carácter jerarquizado dando a otros actores una participación relevante en asuntos sociales.

Así las cosas, la gobernanza promueve un modelo de estado relacional apoyado en la ciudadanía como eje de las políticas públicas (Conejero, 2005), es decir, que en el marco del proceso político decisional, se modulen los modelos burocráticos y gerenciales, en el sentido de, como señala Prats citado por Montecinos, “organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia” (Montecinos, 2012, p. 353), generando lógicas de gestión basadas en el redimensionamiento de lo público más allá de la esfera gubernamental con base en la transformación de los roles y estructuras interactivas entre aparatos gubernamentales y la sociedad sobre asuntos socialmente relevantes; en la adecuación de canales de intercambios y comunicación existentes y; en la motivación de la inclusión y participación de los intereses sociales en ámbitos decisorios.

En síntesis, la gobernanza da cuenta de la emergencia y consolidación de un paradigma sobre el ejercicio de gobierno con base en la preeminencia de escenarios de configuración de los procesos de toma de decisiones en los cuales se asumen nuevas responsabilidades por parte de todos los actores involucrados para intervenir interdependientemente asuntos públicos a partir del reconocimiento de saberes, intereses, recursos y capacidades de cada uno de ellos.

Por otra parte, la gobernanza comporta un proceso regulatorio intersectorial en el que la participación de múltiples agentes⁴ pretende tanto subsanar los efectos de determinados riesgos sociales (González-Chavarría, 2014), como la consecución de metas colectivas

socialmente relevantes, la profesionalización del funcionariado, la implantación de tecnologías administrativas entre las que vale destacar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros factores que han sido ampliamente difundidos por la literatura sobre Nueva Gestión Pública (NGP).

⁴ La naturaleza de estos agentes es múltiple y variada ya que van desde agentes de naturaleza estatal, hasta agentes de naturaleza no estatal y que, desde una perspectiva territorial, pueden ser nacionales, locales e incluso internacionales.



(Pérez, 2014), dando sentido al establecimiento de marcos institucionales conforme a interacciones coordinadas por reglas que determinan la asignación de recursos, los instrumentos de monitoreo y las formas institucionalizadas de acción. Desde este enfoque neoinstitucional, la mejora en el desempeño de la administración pública ya no se orienta al cumplimiento de la racionalidad formal y funcional, sino, por el contrario, hacia el hecho de garantizar el ejercicio de gobierno entendido como sujeto, es decir, que su desempeño no es necesariamente la legitimidad institucional y la legalidad del aparato público gubernamental, sino una legitimidad por resultados, es decir una competencia directiva eje sobre el cual recaen las diferencias centrales entre gobernanza y gobernabilidad⁵.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, BID (BID, 2015) la gobernanza se nutre de tres elementos centrales: transparencia, gestión eficiente de recursos e, información de calidad, los cuales motivan el consenso, la responsabilidad y la inclusión en procesos decisionales inmersos en las políticas públicas. No obstante, se debe precisar que una dimensión central de las políticas públicas está referida al contexto organizacional en el sentido que la intervención de las organizaciones está dada en ámbitos de mediación sobre los cuales recae la labor coordinada de una administración pública orientada a contribuir a la solución de los problemas identificados e incluidos en la agenda pública.

En este orden de ideas, puede argumentarse que la gobernanza se ubica centralmente en el contexto de la gestión de las políticas públicas constituyendo lo que Vázquez Ceballos (2014) nomina como sistemas de gobernanza materializados en redes de política pública, apoyados en el intercambio de recursos, sobre los cuales se cimientan las relaciones entre actores, dado que los recursos son sustantivos para su acción en función de sus estrategias:

“... Los recursos políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales pueden caracterizarse como escasos y críticos. En virtud de ello, los recursos que portan y aportan los actores en el ambiente de la red de política pública, no son igualmente pertinentes ni tienen el mismo peso, lo cual genera desigualdades entre los actores que se traducen en asimetrías, i.e. que unos actores dependan más que otros y por consecuencia que influyan menos en las decisiones. Conjunto de aspectos que pueden ser perceptibles en el entramado estructural de la red”. (Vázquez Ceballos, 2014, p. 152)

Complementario a lo anterior, la lectura de Vázquez y Navarrete (2014) critica las definiciones sobre gobernanza que realizan organismos multilaterales como el Banco

⁵ La gobernanza trasciende la lógica de la gobernabilidad en tanto la segunda se centra en las capacidades de gobierno, mientras que la primera se centra en sus acciones, bajo el supuesto que la propia sociedad también genera procesos de autogobierno y de cogobierno, lo cual rompe el esquema centrado en la perspectiva exclusivamente gubernamental, en la que el gobierno y la administración son entes racionales tomadores de decisiones destinadas hacia la sociedad, que deviene, de esta manera, en objeto más no sujeto de acción, sino que por el contrario: “es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones se aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas” (Pérez, 2014, p. 70), dando en conjunto un cambio del patrón de gobierno, pasando de un centro jerárquico a una configuración de acciones conjuntas, es decir, un Estado facilitador que es al mismo tiempo cooperativo y con tendencia a redes.



Intramericano de Desarrollo, BID o el Fondo Monetario Internacional, FMI, en tanto aducen que estas marcan un énfasis en el cumplimiento de los imperativos de reforma por parte del sector público, por ende, definen que la gobernanza asociada al concepto de Buen Gobierno se traduce en una orientación a la apertura en la formulación y ejecución de políticas públicas tendientes a garantizar los mecanismos por los cuales la sociedad adquiera mayor capacidad de negociar, participar en y, sobre todo, vigilar la acción del gobierno.

Se puede sintetizar al respecto de lo dicho líneas atrás que, la gobernanza establece la importancia de un redimensionamiento en el abordaje de los procesos de dirección que se establecen entre gobierno, sociedad y sector privado, constituyendo la interacción entre múltiples actores como un mecanismo para lograr su inclusión a los procesos decisionales y de políticas públicas. Sin embargo, se hace evidente que la eficacia de la acción pública depende de los límites que se impongan al centralismo y exclusividad del gobierno sin importar su capacidad, pero también entran a depender de las estrategias de inclusión que busquen complementariedad en el potencial y los recursos de los actores no gubernamentales para aportar a la solución de problemas y la definición de espacios comunes de acción. Se considera que este tipo de estrategias puede tener un énfasis en los procesos de apertura mediados por la introducción de las TIC al sector público, mediante los que espera, entre otras cosas, una mayor colaboración entre agentes públicos y privados.

Apertura a la Innovación Pública, Gobierno Abierto y TIC

La apertura a la innovación pública en la administración pública es un conjunto de presupuestos discursivos, plausibles y necesarios, para fomentar ejercicios de gobierno con enfoque de gobernanza, que se han inclinado hacia un énfasis en la implementación de TIC para potenciar la capacidad colaborativa y relacional entre actores públicos y privados. Así las cosas, en una sociedad del conocimiento la apertura equivale a la consolidación mediante las TIC de una sociedad y un gobierno tendientes a generar redes de relaciones potenciadas por dichas tecnologías, las cuales coadyuvan a generar canales de comunicación mediante los cuales se crea un tejido social (Aznar y Martínez, 2013).

Las referencias respecto a gobierno abierto se construyen con base en cuatro corrientes teóricas sobre políticas: gobernanza regulatoria; políticas de buena gobernanza; políticas de participación ciudadana y; políticas de eficiencia de la gestión pública. En el marco de estas corrientes se configura la apertura del gobierno a partir de la transparencia y la rendición de cuentas como condicionantes en el diseño de buenas instituciones (Villoria, 2013), es decir instituciones guiadas por su eficacia y eficiencia, pero también porque se apartan de la visión estado-céntrica y abogan por la incidencia social directa y activa en la dirección, gestión de intereses comunes y control gubernamental, esto será desarrollado con mayor atención más adelante.

Para Haro (2013), ver la sociedad como un actor activo implica entender las formas en que opera el principio de subsidiariedad como criterio rector de la gobernanza, en tanto se procura un estado para la sociedad, pero igualmente una sociedad para ella misma, dando pie a dos tipos de subsidiariedad: vertical, en tanto configuran mecanismos de regulación de las



relaciones entre instituciones y; horizontal, en tanto posibilita a la sociedad regular las relaciones entre ella y los aparatos administrativos.

Otra perspectiva de apertura de innovación pública asocia la transformación institucional en función de las dimensiones de acceso y ejercicio del poder político democrático (Valenzuela, 2013). Dentro de esta perspectiva el gobierno abierto es un referente para la democracia vista como insumo del sistema político⁶. Para Valenzuela, ambas dimensiones de la democracia - insumo / producto – se encuentran en constante interrelación construida con base en el gobierno abierto como un medio para el desarrollo del sistema político mediante cuatro componentes: rendición de cuentas, transparencia, participación y colaboración, significando con ello que la apertura sea asimilada a un proceso de innovación progresiva y constante de los aparatos gubernamentales mediante el acceso a fuentes de información y datos disponibles con los cuales se busca la incorporación de formas de colaboración y coordinación con la ciudadanía en búsqueda de la protección de sus derechos.

Esta transformación o adecuación de estructuras administrativas implica, por un lado, generar mecanismos de coordinación horizontales que pretenden reducir las jerarquías de arriba hacia abajo, por el otro, consolidar redes interorganizacionales en las cuales, como señalan Cruz y Ramírez (2013), se consolidan tendencias hacia la innovación en las prácticas, aparatos y dinámicas administrativas gubernamentales, en especial aquellas en las que se establecen la interacciones con la sociedad. Sustentada en el paradigma de gobierno abierto, dicha emergencia se consolida gracias a tres procesos interdependientes:

- El creciente desarrollo de aplicaciones tecnológicas y usos de software y plataformas digitales tales como la web 2.0;
- La emergencia del paradigma de la transparencia junto con la consolidación de movimientos sociales cuyo eje de acción son diversas demandas por mayores y mejores canales de participación ciudadana acompañados por mejores procesos de *accountability* y;
- El fortalecimiento de nuevas formas de gestión y conducción de los asuntos públicos, relacionadas con el enfoque de la gobernanza o gobierno relacional.

En síntesis, la apertura del gobierno se traduce en un marco de referencia en cual las políticas públicas son vistas como el producto de la colaboración entre el gobierno y la sociedad, en otras palabras, son un producto colectivo-colaborativo en tanto se reduce el monopolio gubernamental, mediante la confluencia de tres elementos que configuran una mayor especificidad de la apertura en consonancia con mecanismos de innovación pública:

⁶ Para Valenzuela la democracia puede ser tomada como producto o como insumo. En el primer sentido la democracia es resultado de una poliarquía que define las reglas de juego y rutinas que mantienen el funcionamiento y operatividad del sistema, por ende, esta poliarquía regula y determina quién tiene acceso y quién toma las decisiones de carácter colectivo. En este sentido la lógica del sistema es de carácter procedimental y se sustenta en que las autoridades electas representan un mayor grado de legitimidad en sus acciones puesto que representan los intereses colectivos, y en comparación con sistemas autoritarios, ante los cuales resultaba más eficiente dada la forma de abordar y dar respuesta a los problemas públicos.



- Libertad de información, la cual presupone que, dentro del contexto de la democracia, los ciudadanos tienen el derecho a la información y que dicho derecho propicia las condiciones propias de un entorno más transparente;
- Información gubernamental como herramienta, cuyo sentido de la apertura es el proceso de toma de decisiones y en consecuencia la información es tomada como el insumo o recurso central que impulsa la colaboración y cooperación entre autoridades y ciudadanos y;
- Datos abiertos, en tanto la apertura de datos es vista como un eje complementario para la apertura del gobierno, la diferencia entre esta y la primera postura, radica en que los datos se consideran información sin procesar, dando como resultado la capacidad de los ciudadanos para analizarlos, interpretarlos y procesarlos ellos mismos, convirtiéndolos en información que puede ser suministrada a las autoridades públicas para el tratamiento o intervención de asuntos públicos, dando como resultado lo que Puron-Cid Et. Al., determinan cómo la autoridad pública se convierte entonces en consumidora de información procesada por los ciudadanos. (Sandoval-Almazán, 2015, p. 203)

En conclusión, los elementos descritos permiten establecer cómo el gobierno abierto se estructura en torno a la capacidad del gobierno para innovar en el involucramiento de la ciudadanía con el objeto de mejorar la gestión pública, en otras palabras, se propone un gobierno colaborativo es decir un gobierno en el cual haya cogestión y cocreación de valor público.

En síntesis, la apertura de flujos datos fomenta que los gobiernos se conviertan en consumidores de información, por lo tanto, la apertura es una forma de incrementar la confianza en las instituciones públicas en tanto permite a los ciudadanos mejores canales de comunicación, mayor certidumbre sobre qué hace y cómo actúa el gobierno y, por último, pero no menos importante, vincula a los ciudadanos a participar activamente en procesos de formulación, ejecución, evaluación de políticas públicas. Así las cosas, apertura, colaboración, transparencia y participación, más que conceptos, son prácticas de gestión de los asuntos públicos a partir de cuyo fomento se logra transformar el paradigma relacional dependientes de la centralidad estatal y gubernamental, originando la apropiación de roles por parte de múltiples agentes, basada en la comprensión de los cambios que representan los usos y diseños de plataformas informáticas.

La Era *Crowdsourcing*

Desde las nuevas formas de trabajo colaborativo abierto y mediado por el uso de las TIC, han emergido formas organizacionales público – privadas innovadoras tipo *crowdsourcing* que a su vez se especializan en nuevas tipologías como es el caso del *crowdfunding*, el *crowdvoting*, el *crowdcreating*, el *crowdwisdom* y el *crowdsearching*.

El *crowdsourcing* es una forma organizacional de naturaleza público-privada que se basa en la creatividad colectiva que puede ser utilizada en cualquier ámbito ya sea empresarial, estatal



o social (López Maciel, Pertusa Palacios, y González Rosas, 2016). El termino se crea de la combinación de dos palabras del ingles, *crowd* entendido como multitud y *sourcing* derivado del lenguaje comercial como abastecimiento de insumos. El *crowdsourcing* es un modo de forma organizacional abierto que, a diferencia de la noción empresarial de *outsourcing* o externalización, acude al uso de las inteligencias colectivas sin importar de donde provengan (Estado, mercado, sociedad civil) para la solución de problemas de diverso indole (personales, religiosos, empresariales, gubernamentales, sociales, ambientales, culturales, etc.) que provee ventajas no solo económicas (Brabham, 2008).

El *crowdsourcing* acude al uso de convocatorias abiertas mediadas por el uso de las TIC para dar solución a retos y problemas puntuales que no se limita a los expertos, sino también incluye a usuarios de cualquier tipo que desbordan las fronteras de los estados nacionales (López y otros, 2016). El *crowdsourcing* es entendido como una forma organizacional colaborativa centrada en el uso de herramientas de participación que tiende a dar solución a problemas socialmente relevantes donde los Estados ya no son necesariamente un actor central, pero que sigue sin duda presente. El *crowdsourcing* es una forma organizacional público privada que se desenvuelve a partir de dinamicas de innovación abierta y que emerge a partir de convocatorias basadas en el uso de TIC que facilitan la conexión y el contacto permanente de multiples usuarios (Howe, 2006).

El *crowdsourcing* no es una organización con limites estructurales definidos que demarcan un entorno, es más cercano al concepto de ecosistema organizacional (Moore, 1996) o campo organizacional (Powell y Dimaggio, 2012) en el cual se trazan multiples entradas y multiples salidas, más cercano a los modelos de desorganización óptima (Hintze, 2008) en el que hay una interacción de actores humanos y no humanos (inteligencia artificial, internet de las cosas, etc.) donde la desorganización tiende a prevalecer pero donde a su vez el riesgo es controlado.

En este sentido, se entiende cómo formas organizaciones como Uber o Rappi no han sido de fácil asimilación por los estados, en parte, por la no claridad de sus formas de contratos (desorganización), pero, por el contrario, han sido de rápida incorporación por parte de los usuarios-ciudadanos, en parte por sus modelos computacionales algorítmicos que permiten controlar el riesgo del servicio, generando mayones niveles de confianza, colaboración y concurrencia. Aquí tenemos un giro conceptual, pues es claro que el *crowdsourcing* no es una organización; el hecho de definirla como una forma de organización trae limitaciones para explicar su accionar, definir *crowdsourcing* implica hacer un giro conceptual en el sentido de entenderlo más como una forma de desorganización con riesgo controlado de naturaleza público-privada.

El *crowdsourcing* rompe con los principios organizacionales clásicos que difundió Fayol, a partir de los cuales se hicieron currículos de administración basados en el modelo POSDCORB de Luther Gulick, en especial aquellos de orden, disciplina y centralidad. Frente a estas formas de desorganización con riesgo controlado por medios tecnológicos ya no hay un lugar para cada cosa, ni las cosas están en su lugar (deslocalización del consumo y la producción). El respeto, el conocimiento de las normas y los reglamentos formales ya no son



la regla, por el contrario, tienden a primar la informalidad, la empatía y la intuición, que interactúan con algoritmos computacionales en las acciones de producción y consumo. La autoridad no se concentra en pocos tomadores de decisiones, en cambio, el poder de decisión está en la multitud (*crowd*) que a la vez es productora y consumidora, es decir: proconsumidora.

La enciclopedia británica fue una gesta organizacional realizada por un ejército de empleados y colaboradores, hoy ha sido superada ampliamente por *Wikipedia* con un puñado de empleados y millones de colaboradores alrededor de todo el mundo quienes, con la opción de edición, permiten a sus usuarios tener acceso para modificar la información que se publica y la verificación de su validez. En los primeros años de *Wikipedia* su confiabilidad era duramente cuestionada por la academia internacional, pero hoy, es esta misma academia la que contribuye a nutirla, financiarla y difundirla (Alonso, 2015).

El surgimiento de un *crowdsourcing* puede realizarse desde un individuo hasta un organismo multilateral como la ONU, pasando por las empresas y los gobiernos en todos sus niveles. Surge, como ya se mencionó, a partir de un llamamiento o convocatoria haciendo uso de las TIC, dirigida a públicos heterogéneos, flexibles, de número variable y con niveles de conocimiento y habilidades cognitivas múltiples, para que realicen de manera voluntaria o mediada por incentivos una acción concreta de complejidad y modularidad mudable (Estellés, 2012). Sus participantes construyen identidades acordes a sus niveles y tipos de aportes (tiempo de trabajo, dinero, conocimientos, contactos, imagen, prestigio, etc.) y, en tal sentido son más aportantes y participantes que miembros o integrantes. Según Castro (2019), las tipologías que han surgido alrededor del *crowdsourcing* son:

- *Crowdcreation* o cocreación colectiva. Son actividades colaborativas que tienen como pilar fundamental la creatividad y la inteligencia colectiva;
- *Crowdvoting* o votación colectiva. Son acciones tipo filtro para que los aportantes y participantes, por medio de sus votos, se encarguen de categorizar o priorizar contenidos (películas, música, libros, artículos, etc), procesos, productos, talentos o atributos personales y de mérito;
- *Crowdwisdom* o sabiduría colectiva. Busca reunir y aprovechar el conocimiento de un grupo de personas diferenciadas a partir de sus atributos (género, edad, profesión, experticia, etc);
- *Crowdfunding* o financiación colectiva. Se encarga del financiamiento de emprendimientos y otras causas, gracias a la combinación de recursos de los aportantes y participantes para quienes puede o no haber retorno financiero;
- *Crowdsearching* o búsqueda colectiva. Está dirigido, por medio de una comunidad digital, a hacer búsquedas de objetos, animales y personas perdidas.

Hacia una Administración público-privada abierta y colaborativa

Los argumentos desarrollados en líneas precedentes, llevan a referenciar uno de los tres principios centrales del gobierno abierto: la colaboración, pilar a través del cual se logra



vincular directamente gobernanza y apertura con base en el diseño de horizontalidades, en tanto se centra en mecanismos de interacción que determinan la potenciación de la diversidad de agentes, el alcanzar la máxima representatividad en la toma de decisiones y el alcanzar la máxima transversalidad en la acción, en donde la colaboración es entendida como la existencia de vínculos de una gran intensidad e incluye acciones como el incremento de recursos compartidos, de actividades conjuntas y de objetivos comunes, involucrando además planificación conjunta, esfuerzo colectivo y propiedad común de todo aquello surgido del trabajo colaborativo. (Díaz Gibson, Et. Al., 2013, p. 224)

En el actual contexto global la colaboración tipo *crowdsourcing* desde la gestión pública alude a una característica de la relación gobierno - sociedad, en la cual, el trabajo conjunto para resolver problemas sociales está mediado por tres dimensiones: apertura, acceso y receptividad, en procura de objetivos como la legitimidad y credibilidad de las organizaciones y las personas. Se puede considerar que la colaboración es una condición para mejorar dos macroprocesos: la gobernanza democrática y el buen gobierno, sin embargo, se deben complementar con medidas paralelas sobre todo para potenciar la capacidad de actuación de la sociedad. (Conejero Paz, 2013). La colaboración enmarca la transformación de los aparatos administrativos en tanto asume la posibilidad de acceso de la ciudadanía, no sólo para que esta hable o escuche, sino para que también decida y actúe con base en procesos reales y efectivos en los cuales se delega el poder público y se construyen canales de negociación y construcción de pactos y acuerdos sociedad-gobierno.

Lo anterior implica ver que la información, el *open data* y, en general, el uso de las TIC, son requisitos que posibilitan una colaboración efectiva, es decir, aquella que soporta la gestión conjunta de problemas, la capacidad de representar intereses colectivos. En este orden de ideas, la colaboración en función a la apertura, en un marco de gobernanza se traduce en cuatro factores clave:

- Implica mecanismos horizontales de integración en los cuales la producción de bienes y servicios está soportada por plataformas donde operan las transacciones sin recurrir a intermediarios;
- Las estructuras políticas son impactadas por procesos cambiantes, en especial en materia de estructuras representativas: las motivaciones ciudadanas a colaborar se superponen a las estructuras basadas en la representación;
- El determinante de la colaboración es la *open data* y su análisis (analítica de datos, *big data*, etc.), lo que se traduce en un redimensionamiento de las relaciones en función al uso que se da a la información para el abordaje e intervención de problemas públicos mediante la gestión de conocimiento a partir de información procesada de esos datos que se maneja, no exclusivamente, por la administración.
- El gobierno y la administración pública no son omnipresentes ni todopoderosos y, en este argumento se sustenta que la colectividad (*crowd*) es mayor y más fuerte que cada individuo, así como se puede hablar de tecnologías inteligentes, se debe propender a construir el concepto multivalente de organizaciones y ciudadanías



inteligentes, en las cuales se logre la construcción de redes de relaciones que les permitan estar conectados (Valenzuela Mendoza, 2013).

Aunque la colaboración no es unívocamente definible, sí se puede precisar que es una acción colectiva que busca incidir en las acciones gubernamentales para así lograr mayores resultados en su gestión, también implica una dimensión de acción conjunta entre las personas en sí mismas, por ejemplo, a través de organizaciones no gubernamentales. Puede entenderse la colaboración, entonces, como el conjunto de contribuciones ciudadanas que están sustentadas en principios que propenden por mejorar la calidad de vida de la población y que, en sus dimensiones política, económica, social, cultural, significa una actitud y disposición a hacer las cosas. Es central para este argumento a relación gobierno abierto y gobernanza, en tanto significa cambios en la organización y en la gestión públicas que posibilitan afianzar el modelo de la gobernanza frente a crecientes expectativas ciudadanas construidas con base en la insatisfacción en la forma en que el gobierno atiende sus asuntos⁷.

⁷ Esto lleva a entender que la colaboración establece en el marco del gobierno abierto una referencia entre dos dimensiones: la representatividad y la pertenencia dando como resultado un modelo de gobierno en el cual la colaboración implica la capacidad de desarrollar proyectos complejos entre el gobierno, sociedad y sector privado, motivando la pérdida del monopolio gubernamental en los procesos de acción a partir de procesos de negociación entre agentes. Sin embargo, las preguntas que surgen de estos argumentos son ¿cómo se determinan las lógicas de los procesos de negociación, desde qué perspectivas se negocia, y cómo se hace contrapeso a los recursos de negociación que tiene cada actor? Una respuesta tentativa introduce el andamiaje tecnológico como eje de la capacidad de lograr mayor calidad de la colaboración en tanto se posibilita un mayor flujo de datos entre la sociedad y el Gobierno.