

e estudios/Working Papers

(WP-2012-16)

Título

**¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes
exploratorios para el análisis y
transformación de los diseños políticos bajo
los principios del gobierno abierto**

Autor(es):

Cargo/Adscripción:

Cruz-Rubio, César Nicandro y Ramírez-Alujas, Álvaro V.
*Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas
Públicas GIGAPP. Instituto Universitario de Investigación
Ortega y Gasset IUIOG.*



Recibido: 01/05/2012

Aceptado: 01/06/2012

Publicado: 15/06/2012



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto

Cruz-Rubio, César Nicandro y Ramírez-Alujas, Álvaro V.

Resumen/Abstract:

A partir de una reflexión sobre el inevitable impacto del emergente paradigma del gobierno abierto (open government) sobre el estudio de las políticas públicas y sus diseños (policy designs), y de una propuesta de definición descriptiva sobre lo que podría entenderse como “políticas públicas abiertas”, este esfuerzo busca identificar y explorar los elementos que deben tomarse en cuenta a la hora de analizar y transformar políticas públicas bajo la óptica y los principios del gobierno abierto. Orientado al análisis de políticas, este esfuerzo podría dar pautas conceptuales y metodológicas para la evaluación de políticas y para el análisis en clave comparativa. Reflexiones exploratorias finales se orientan sobre las situaciones y escenarios de cambio y tránsito de sistemas y políticas normales hacia sistemas político-administrativos y políticas públicas abiertos, poniendo énfasis en el entorno (o ecosistema) potencial que surgiría como resultado de estos procesos, y que orillan a pensar en conjunto en un nuevo campo de análisis para el diseño y gestión de políticas públicas, definido (dado este primer acercamiento) como “gobernanza abierta”.

Palabras clave/Keywords:

POLITICAS PUBLICAS, DISEÑOS POLITICOS, GOBIERNO ABIERTO

Extracto curricular/Author Information:

César Nicandro Cruz-Rubio (México): Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de Doctorado en el Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUIOG-UCM Madrid). Especialista en teorías en políticas públicas, cambio de las políticas y legitimación. Trabajó como investigador en el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Actualmente es Coordinador del área Políticas Públicas, *Community Manager* e Investigador Asociado del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Sus líneas de investigación son teorías en política pública, gestión pública y gobernanza. Email: cesar.cruz.rubio@gigapp.org twitter.com/@cesarnacruz.

Alvaro Ramírez-Alujas (Chile) : El autor es Doctorando en Ciencias Políticas – Mención Gobierno y Administración Pública, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG-UCM), Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Público y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Fundador, coordinador y miembro del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del IUIOG (<http://www.gigapp.org>) y colaborador del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública (GLIGP) del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE. Se ha desempeñado como académico, investigador y consultor, en diversas universidades y organismos públicos e instituciones internacionales.

Contacto: alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org twitter.com/redmatriz

¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto

Cruz-Rubio, César Nicandro y Ramírez-Alujas, Álvaro V.

Documento presentado en el I Congreso INCCA-UCM Madrid, España.

5-6 Julio de 2012

1. Gobierno abierto (*open government*) y políticas públicas: una relación inevitable

El gobierno abierto está aquí. Su avance es inexorable.¹ La noción de gobierno abierto se está desarrollando como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad (Ramírez-Alujas, 2011), cuyo alcance tiende a ser global, y en muchos sentidos aglutina a todo un conjunto de prácticas y tendencias de reformas estatales orientadas a transformar de una forma sustantiva (e irreversible tal vez) al sector público, su aparato administrativo y sus productos y formas de interactuar con la sociedad a la que sirve.

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

Sin duda el *Open Government Partnership* (OGP) representa el más claro intento que aglutina estos esfuerzos para llevar a escala planetaria estas iniciativas, basadas en los principios nucleares de la iniciativa: a) La transparencia (los datos e información producto de la actividad de los gobiernos es –debe ser– abierta, comprensiva, reciente, disponible de forma gratuita y con estándares básicos en la nomenclatura del llamado *open data*; b) participación ciudadana: los gobiernos deben movilizar e implicar a la ciudadanía en el debate público que

¹ Tal vez la cita actual más contundente sobre esta afirmación sea la dicha por la Secretaria de Estado de EE.UU. Hillary Clinton, en su intervención en la Reunión Mundial Anual del *Open Government Partnership* (OGP) de Brasilia (y que para abril de 2012 aglutinaba a 55 países): “*In the 21st century, the US is convinced that one of the most significant divisions between nations will be not between east or west, nor over religion, so much as between open and closed societies*”.

brinde nuevos insumos y generen contribuciones que lleven a una gobernanza más responsable, comprometida e innovadora; c) el uso de reglas y mecanismos de *accountability* para favorecer el seguimiento y conocimiento de las acciones tomadas por las autoridades y funcionarios públicos, y para identificar responsabilidades en caso de fallos o malas prácticas, y d) el uso y acceso de los ciudadanos de las nuevas tecnologías a fin de incrementar sus capacidades en la gestión de la información y la innovación (OGP, 2012).

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

- a) a los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación. Se trata de un cambio en las capacidades ciudadanas y estatales, basadas fundamentalmente en la innovación provocada por el acceso generalizado a nuevas tecnologías y plataformas, que abren nuevas posibilidades de actuación conjunta, reducen costes de organización y comunicación, y alientan la innovación. Ello ha incidido en el surgimiento de una cierta “cultura digital” ligada al fenómeno del dospuntocentrismo donde los términos de ciudadanía digital, hackers éticos, política 2.0, entre otros, comienzan a ser parte de un ecosistema más amplio donde se aprecian profundos cambios en los tradicionales moldes con los que se operaba hasta ahora;
- b) las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y *accountability*, la demanda de mayores y mejores espacios de participación y la emergencia de los nuevos movimientos sociales. Huelga decir que en muchos sentidos, estos nuevos movimientos han sido potenciados por las nuevas capacidades descritas en el inciso anterior - como es descrito por el concepto de *netizens* – ciudadanos red. Se trata de un cambio sustancial en las expectativas y demandas ciudadanas que ha tenido repercusiones visibles en muchos países; y finalmente,
- c) la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza (colaborativa y de redes) como forma de conducción sociopolítica (Mayntz, 2000) ya no emergente, sino acaso predilecta en el concierto mundial, y como forma predominante de coordinación y gestión de los asuntos públicos (véase por ejemplo Aguilar Villanueva, 2006). Se trata de la confirmación de un cambio de los patrones de conducción social y política, que lejos de reemplazar los modelos previos, ha buscado más bien dar respuesta a las constricciones y desafíos impuestas por la globalización económica y los procesos descritos en a) y b).²

Los valores o principios sobre los cuales descansa la noción de gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) definen una nueva forma de comprender el papel de los gobernantes, del sector público y de la ciudadanía como actores protagonistas íntimamente vinculados. También comprenderlos como colaboradores necesarios no antagónicos, sujetos a unas premisas de actuación de tipo sustantivo (no accesorio o complementario) y con

² A juicio de M. Howlett, (Howlett, 2011), la globalización (como internacionalización) y la emergencia de los gobiernos en red (es decir, el paso del gobierno a la gobernanza en sus distintas modalidades determinadas por la naturaleza de las interacciones societales y de las reglas) son dos fuerzas importantes para explicar las transformaciones actuales en los diseños políticos, pero que abordadas por separado generan problemas. En este sentido “... muchos debates existentes sobre diseños políticos continúan anclándose en el impacto de estos dos procesos, y como resultado, mucha de la discusión existente sobre las herramientas y diseños políticos se caracteriza por la desinformación, la predilección ideológica y una innecesaria (y polarizada) toma de postura.” (pág. 11)

interacciones estables y continuadas en el tiempo en la definición, operación y evaluación de las políticas y servicios públicos, y donde el uso de nuevas tecnologías pareciera ser una constante cuya implicación permite ampliar el ámbito de lo posible o reducir lo excesivamente complicado o costoso a niveles marginales, marcando así la diferencia.

Aunque bajo el nuevo paradigma del gobierno abierto se busque transformar el sector público e impactar sustantivamente sobre la acción estatal transformando sus estructuras, procesos y herramientas (y no obstante se antoje como determinante e inevitable la influencia que este paradigma tendrá sobre sus productos de la acción estatal - léase políticas públicas), pareciera que, desde la disciplina de las políticas públicas al menos, estas nuevas realidades no han sido acompañadas aún de una reflexión mayor que permita orientar los esfuerzos de interpretación y análisis bajo este concepto. En la literatura, se asumen estos cambios como derivados exclusivamente de la aplicación de las tecnologías para resolver problemas públicos (en clave de *e-government*) o para comprender nuevas pautas de *policy-making* en contextos de formas innovadoras de participación y colaboración (innovación), sin cuestionar acaso que las transformaciones surgidas bajo este paradigma pueden derivar en cambios en la naturaleza o características de las políticas públicas, sus diseños y su proceso, cambios sustantivos en todas estas dimensiones.

Consideramos que el advenimiento del gobierno abierto es clave para el presente y futuro de los estudios en políticas públicas y de los diseños políticos. Resulta claro que no solo el modelo de relación ciudadanía - estado y las estructuras estatales cambiarán bajo el alero de este paradigma. Éste redefinirá e influirá inexorablemente en el cómo del proceso de las políticas, en los diseños políticos resultantes y en sus efectos. Situación que (tal como argumentamos aquí) demanda acaso la construcción de nuevos referentes conceptuales (o la revisión de los existentes) para adecuar el las herramientas y estrategias de análisis disponibles. Un primer paso en esta dirección sería lo que consideramos una necesaria determinación conceptual de aquello aquí definido como “*políticas públicas abiertas*”.

2. Qué es una política pública abierta: hacia una noción descriptiva.

¿Qué determina que una política pública pueda ser entendida o caracterizada como abierta frente a una “normal”? ¿Hablamos de “grados” o “niveles” de apertura? ¿Una política es abierta dado el proceso que la ve nacer e impulsa en su ciclo vital? ¿Lo es simplemente por la forma en cómo el aparato público responsable de su aplicación le da vida vinculado a la debida observancia en los ámbitos de transparencia, colaboración y participación como valores asociados? ¿Existen entonces las políticas públicas abiertas o sólo son consecuencia de configuraciones estatales e institucionales dadas, es decir, es un cómo de la acción estatal y que, por tanto, sus elementos definitorios están “fuera” del objeto de estudio y su diseño? Como podrá advertirse más adelante, al reconocerse que pueden no coincidir aparatos político-administrativos abiertos con políticas públicas abiertas, esto refuerza la tesis de singularidad de este objeto de estudio y la consecuente necesidad de definición conceptual.

Sin afán de ser partícipes innecesarios sobre de las llamadas *modas administrativas*, el punto inicial sobre el que partir tendría que ser determinar primero la necesidad de una adjetivación conceptual, es decir, ofrecer una definición sobre qué debe entenderse como política pública

abierta y descartar que sea ésta una actividad irrelevante por innecesaria. Dado el contexto de cambio institucional y político-social en el cual nos desenvolvemos actualmente, y por los argumentos antes expuestos sobre la contundencia y firmeza en la cual está posicionándose este nuevo discurso (modelo relacional y herramientas para mejorar el sector público), pareciera que sí es necesario trabajar en esta dirección, y que sí se requiere ofrecer una definición que permita distinguir y analizar qué es una política pública abierta respecto de políticas públicas “normales”.

Desde el análisis de políticas, si asumimos la existencia de este objeto de análisis, las preguntas serían: ¿Dónde está la clave que nos permita diferenciar, identificar y analizar políticas públicas abiertas? ¿Está la clave en el proceso, está en el diseño, o está en los outputs y/o resultados? Al buscar conceptualizar y comprender qué es, qué define, cómo surge y se desarrolla una política pública abierta (y parafraseando a P. Sabatier) debemos preguntarnos pues: ¿Hacia dónde debemos dirigir nuestra atención y qué podemos ignorar de una forma segura? (Sabatier, 2007).

Como es bien sabido, una política pública puede entenderse como un conjunto articulado, complejo y coherente de ideas, asunciones, justificaciones, fines, objetivos, recursos, herramientas, disposiciones legales y/o pronunciamientos, que se conciben y adoptan bajo el apoyo o tutela de al menos una entidad pública, para el logro de fines considerados de valor. Constituyen un curso de acción estable adoptado por la autoridad del Estado o sus gobiernos con el objeto de resolver un área de problemas públicos relevantes, a través de un proceso en que participan otros agentes económicos o sociales, como entidades del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias transnacionales e incluso otros gobiernos.³

A fin de acudir a este cometido de definición, la primera y evidente tentación sería definir a las políticas públicas abiertas con base en el proceso mismo y con los autores principales implicados: *una política pública abierta serían pues todas aquellas que surgen bajo el alero (o gracias al trabajo y colaboración) de gobiernos que operan como gobiernos abiertos (transparentes, participativos y colaborativos) y de aparatos administrativos que actúan en consecuencia*. Una política pública abierta lo sería por el simple hecho de ser producto de un proceso abierto y de un sector público (aparato administrativo) que actúe y opere bajo las premisas del gobierno abierto. Bajo este acercamiento las políticas públicas son productos de entes abiertos, y la adjetivación “abiertas” del concepto no recae en el objeto de análisis políticas públicas, sino sobre el proceso que le da origen y sobre el gobierno y aparato administrativo que le da corporeidad al mismo.

La segunda tentación (a la cual sucumbimos) tiene que ver también (y de forma íntima) con el proceso, pero más bien (y de una forma determinante) con su diseño político (*policy design*). Ello implica entender a las políticas públicas como construcciones, y para el caso de las

³ Sabemos que una política pública es algo más que una decisión o conjunto de decisiones; es algo más que un programa; su diseño implica un comportamiento tanto como unas intenciones; es un curso propuesto de acción; deviene de un proceso ocurrido en el tiempo; otorga un papel clave pero no exclusivo a las agencias públicas; y son subjetivamente definidas. Ahora bien, dependiendo del modelo o enfoque teórico usado (con las limitaciones que ello implica en cada caso), las políticas públicas pueden entenderse como decisiones (Majone, 1996, 1997) como programas (Rose, 1998; Rose & European Consortium for Political Research., 1984) como acciones articuladas en torno a un sistemas de creencias (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007) como instituciones (Ostrom, 1991, 2011) o como diseños políticos (Howlett, 2011; Ingram, Schneider, & deLeon, 2007; Weiss, 1993)

políticas públicas abiertas, podría entenderse como un tipo de construcción diferenciable de otras políticas públicas consideradas como normales. Bajo este acercamiento es tanto la forma en cómo se construye el diseño (es decir el cómo del proceso), los fines esgrimidos y plasmados en el mismo y su resultado (es decir, los fines, objetivos, recursos, mecanismos y herramientas definidas y estructuradas) los que considerados de forma conjunta, pueden ayudar a definir y distinguir una política pública como abierta frente a una normal y/o tradicional.

En esta línea, proponemos que:

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

Y no solo son un medio o estrategia para legitimarse o reemplazar formas de trabajo y colaboración por otros más eficientes, más participativos o transparentes, por considerarles más adecuados, democráticos o eficaces.

Se trata de una distinción sutil, pero sustantiva. Usar mecanismos o herramientas de gobierno abierto en el diseño e implementación de políticas es un primer paso, necesario en tal caso, pero si éstos no son sólo más que medios no articulados (o laxamente vinculados) a los fines de la política, tan sólo son eso, medios. Se trata de una distinción asociada al cómo de su génesis y configuración dentro del proceso de las políticas, a la conformación de su diseño y a los mecanismos que la componen. Por tanto, es tan importante el proceso (y su cómo) como el diseño (en sus fines, medios y resultados). Como podrá advertirse adelante, esta definición permite una clara catalogación de estrategias, mecanismos y herramientas de gobierno abierto respecto de los diseños políticos.

3. Políticas públicas abiertas: el proceso, participación, agenda, toma de decisiones y cambio.

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

En este escenario, hacemos eco de lo planteado por J. Subirats (2012) quien afirma que la configuración e implementación de las políticas "se vuelven menos previsibles, más difusas,

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

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

- Respecto del proceso y los actores, no se trataría de un cambio en la concepción tradicional del ciclo de las políticas públicas respecto del modelo procesal dominante⁴ y que ha demostrado con décadas de uso y pese a severas críticas (Sabatier, 2007) gozar de una capacidad descriptiva muy útil y poderosa (deLeon, 1997)⁵. Se trata más bien de una reflexión más profunda, sobre el cambio que el gobierno abierto genera en los valores, prioridades, orientaciones y expectativas de los actores implicados dentro del proceso de las políticas, en su lógica de operación subyacente y en el uso de estrategias y mecanismos para promover cambios, etc. Respecto de repensar el papel de los actores el primero en cuestionamiento podría ser el Estado mismo y su ente de dirección, el gobierno. No obstante, nadie discute ahora el necesario papel del Estado (y su gobierno específicamente) como actor plataforma en el proceso de las políticas, necesarios en la gobernanza actual (Peters, 1998) y en la consolidación de los gobiernos relacionales y de la gobernanza colaborativa y de redes como la forma de conducción sociopolítica predominante.
- Respecto de una dimensión clave del gobierno abierto, la participación, en muchos rincones del globo y durante los últimos veinte años mucho se avanzó (en la teoría y en la práctica político-administrativa) hacia el diseño y desarrollo de políticas públicas en clave participativa. Por ejemplo, la literatura específica y prolífica en análisis participativo de políticas resulta reveladora (Fischer, 2000, 2009). En este sentido, trascender hacia el ejercicio y práctica de una democracia participativa (en los

⁴ Es decir, la noción del proceso de las políticas como un ciclo compuesto por fases identificables - desde la agenda, la formulación, adopción, implementación y evaluación,

⁵ En enfoque procesal no sólo es útil como dispositivo de desagregación analítica de lo que de otra forma sería concebido como un complejo y continuo entramado de transacciones (deLeon, 1997), sino como metáfora sistémica de base que asume la interdependencia entre fases y la retroalimentación de cada una con las demás, útil tanto para el estudio de las políticas como para la práctica político-administrativa. De hecho argumentamos que la aceptación (no discusión o crítica) del modelo procesal al enfrentarlo al paradigma del gobierno abierto es en esencia un argumento más para sugerir y reforzar su utilidad descriptiva.

términos que defiende Alexis de Tocqueville, es decir, a la democracia como a las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil) implicaba la vinculación de la ciudadanía en la discusión, conformación de diseños y colaboración en la implementación y evaluación de las políticas públicas. Ello sin duda sobrevino en un mejor entendimiento de la participación ciudadana como mecanismo útil no sólo para fortalecer la democracia y para legitimar acciones de gobierno, sino para atender de forma innovadora problemas públicos urgentes, implicar a la ciudadanía, favorecer un mejor seguimiento y evaluación y en definitiva, propiciar un proceso de las políticas públicas *más abierto*.

- Desde los estudios y teorías sobre el control y conformación de la agenda, pasando por los estudios de implementación, el análisis de redes políticas y los enfoques en gobernanza, las reflexiones teóricas deberían abordar el papel y la influencia actual de los instrumentos de gobierno abierto sobre el *policy-making*, en la implementación de políticas y en la interacción. Tal es el caso también de aquellos desarrollos teóricos sobre la dinámica (cambio y la estabilidad) de las políticas públicas. ¿De qué forma las estrategias de gobierno abierto repercuten sobre la conformación de las agendas, sobre la formulación de las políticas, la implementación, sobre el control político del proceso y de las opciones disponibles? ¿De qué forma dichas estrategias están transformando las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas públicas, favoreciendo (por ejemplo) cambios graduales de naturaleza incremental o incluso (con las estrategias país del Open Government Partnership) cambios estratégicos – paradigmáticos- de tipo planificados (Howlett & Cashore, 2007, 2009) inhibiendo así lógicas de estabilidad, de cambios incrementales reactivos, de rupturas paradigmáticas asociadas al equilibrio interrumpido, o lógicas de perpetuación a fin de “salvar los muebles” o mantener el *status quo*?
- Analizando las políticas públicas como decisiones, un cuarto acercamiento podría sugerir cambios sustantivos en la forma en cómo sucede el proceso de toma de decisiones y a los mecanismos y la forma de racionalidad implicados en el citado proceso, y donde más allá de la aplicación del enfoque racional-legal o de racionalidad limitada en contextos de limitaciones temporales, de atención y procesamiento de la información (Baumgartner & Jones, 2009; Jones & Baumgartner, 2005; True, Jones, & Baumgartner, 2007), las políticas públicas abiertas tal vez estarían inevitablemente más cercanas al modelo tipo “bote de basura” o “papelera” propuesto para el análisis organizacional por March y Olsen (March & Olsen, 1979) y que es defendido por J. Kingdon en el enfoque de corrientes múltiples (Zahariadis, 2007). Bajo este enfoque, podría bien analizarse las “soluciones 2.0” en busca de problemas, o de las herramientas colaborativas para atender desafíos de la sociedad red y extender las posibilidades de mejora en la gestión y rendimientos de las políticas públicas y de los aparatos administrativos en transparencia e implicación (participación y colaboración) social y ciudadana”. Un caso ilustrativo de tal cuestión podría ser ejemplificado con la emergencia de llamadas *civic apps* y su impacto como herramientas de empoderamiento y control ciudadano.

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

Bajo la noción del *open process* por ejemplo, el proceso de identificación de alternativas y de toma de decisiones podría bien acercarse más al uso de “botes de basura 2.0” o las llamadas también “aulas de innovación”, a centrar las estrategias colaborativas en el uso de la creatividad e inteligencia colectiva (fenómeno wiki), y donde los liderazgos y las nuevas tecnologías juegan un papel determinante como articuladores de la innovación, canalizadores de la participación y de nuevos espacios colaborativos (de carácter distribuido y bajo una lógica de mayor horizontalidad o transversalidad).

4. Diseños políticos y políticas públicas abiertas: herramientas y tipologías.

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

Como bien se sabe, los diseños políticos (*policy design*) son una compleja mixtura de fines y medios, de herramientas, procesos y objetivos que articulan un curso de acción pública. El diseño político “...es el esfuerzo relativamente sistemático de desarrollar políticas eficiente y eficaces mediante la aplicación de conocimiento sobre los medios, obtenido gracias a la experiencia y la razón, hacia la adopción y desarrollo de cursos de acción que buscan el éxito en la atención a los fines perseguidos al interior de contextos políticos específicos” (Howlett, 2011:22).

Por ello los diseños de políticas públicas abiertas serán consecuencia de la agregación más o menos sistemática de estrategias, mecanismos y herramientas de transparencia, participación y colaboración en las fases de agenda, formulación e implementación. En muchos sentidos, el proceso de elaboración de las políticas y de conformación de diseños mediante la selección de herramientas está muy constreñido (Howlett, 2011) política e institucionalmente. No obstante, las herramientas y mecanismos identificados dentro de este paradigma, articulan bajo premisas distintas la interacción, basándose más en la generación de espacios de colaboración y de confianza, y donde los mejores diseños políticos resultantes son aquellos que generan procesos y resultados que son más consistentes con el que su entorno les demanda.

Por estrategias nos referimos a las líneas de acción macro que orientan o definen fines y medios en el mediano y largo plazo, que incluye el uso de uno o varios instrumentos y/o herramientas específicas para tal fin. Se trataría en definitiva de la política como curso de acción. Los instrumentos por su parte son aquellas técnicas o medios mediante los cuales el Estado intenta lograr sus fines, es decir, llevar a cabo sus estrategias. En muchos sentidos, la definición de instrumentos constituye aquello llamado *policy-making* (formulación de políticas) (Howlett, 2011; Linder & Peters, 1988, 1989). Finalmente las herramientas son todos aquellos conocimientos, tecnologías, capacidades o sistemas específicos que, usados como insumos, son utilizados coordinadamente en la provisión de bienes y servicios.

Siguiendo la propuesta de M.Howlett (2011) para el estudio de los diseños políticos, usamos el llamado *NATO scheme* como clasificación propuesta en su momento por C. Hood (Hood, 1983) para el estudio de las herramientas sustantivas que todos los gobiernos usan (acrónimo de las palabras *nodality*, *authority*, *treasure* y *organization*). Bajo su visión sistémica, las herramientas que el gobierno dispone se pueden clasificar en función de: a) su capacidad para usar y transformar información y conocimiento (*nodality*), b) por su capacidad para tomar decisiones y ejercer la autoridad (*authority*), c) por su capacidad para aportar recursos (*treasure*), y d) por su capacidad para llevar a cabo la acción a través de las organizaciones (*organization*). Las herramientas pueden trabajar o como detectores (*detectors*) o como generadores (*effectors*), es decir, como generadores de insumos o de productos en el proceso político (veáse Hood, 1983).

Su acercamiento le consideramos útil, pues con éste es posible identificar y ubicar en un primer esfuerzo las herramientas de gobierno abierto que definen los diseños de políticas públicas abiertas, pero con una salvedad importante. Hood identificó "*nodality*" como el recurso gubernamental que existe simplemente por el hecho de que los gobiernos han estado (históricamente) en el centro de las redes sociales y políticas (es decir, como actores que forman el núcleo de la coalición dominante) y que por ello cuentan con información y conocimiento que otros no tienen. Dado que los gobiernos relacionales no buscan dicha centralidad, sino más bien su conversión en plataformas, este eje en tanto poseedores de información y conocimiento podría trabajarse más bien en segundo plano. La centralidad del gobierno, en todo caso, dependerá de si es capaz de articular necesidades, innovaciones y transformarlas en la conducción y definición de políticas. Con esta afirmación se busca destacar que la información, conocimiento y *expertise* que se está generando *fuera del gobierno* resulta de fundamental importancia en la conformación de diseños políticos abiertos.

Tabla 1. Ubicación de las estrategias y herramientas sustantivas de gobierno abierto usando el NATO scheme de C. Hood.

	Transparencia (políticas con información accesible y transparente)	Participación (políticas receptivas centradas en el ciudadano)	Colaboración (políticas con la implicación sustantiva de ciudadanía y sector privado)
Herramientas organizativas	Mecanismos de <i>accountability</i> (control social y rendición de cuentas)	<i>e-Services</i> <i>e-Health</i>	Co-gestión <i>Crowdsourcing</i>
Herramientas de autoridad (toma de decisiones)	Portales de Transparencia	Participación ciudadana	Co-diseño, Co-creación, Co-producción
Herramientas financieras	<i>Open Budgets</i> Presupuestos abiertos (finanzas transparentes)	Presupuestos participativos	<i>Crowdfunding</i> (financiación en masa, mecenazgo participativo)
Herramientas basadas en la información	<i>Open Data</i> (datos abiertos, información transparente)	Innovación abierta Escucha activa <i>e-Petitions</i> Social Media Uso de <i>civic apps</i>	Software 2.0 (<i>Open Source</i> - <i>Cloud Computing</i>) Interoperabilidad

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 1, planteamos un ejercicio de carácter exploratorio que, sobre la base esquema NATO, nos permita identificar algunos casos o ejemplos vinculados a herramientas que actualmente se están impulsando en distintos países del mundo bajo la lógica del gobierno abierto y en el marco de estrategias implícitas para cristalizar dichos esfuerzos. Algunos conceptos que consideramos relevantes en esta matriz son:

- *Open Data (Datos Abiertos)*: Herramienta que busca propender a una mayor transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Ello supone: a) Por un lado, promover la innovación usando los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transformar los gobiernos *de proveedores de servicios a gestores de plataformas* (permitiendo que otras entidades y/o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web y agregar valor público). Lo anterior, considerando además que la administración no sólo provee datos sino que es en sí misma una gran consumidora de datos lo que favorece una mayor participación (activa) de la ciudadanía colaborando con los “vacíos” de información en vías a resolver problemas públicos urgentes (casos evidentes de ello ha sido el uso de las redes sociales en las recientes catástrofes naturales para canalizar ayuda y apoyar logísticamente a las víctimas o la reconocida experiencia de la Web británica FixMyStreet, creada para denunciar y resolver los problemas que los vecinos ven en sus calles); y b) Por otro lado, devolver a los ciudadanos sus propios datos, y así incrementar la transparencia (Ramírez-Alujas, 2011a, 2011b).
- *Innovación abierta*: Hace referencia a la idea de que para mantener o desarrollar un determinado modelo de gestión y de provisión de servicios, la apertura se transforma en un elemento vital como modo de compartir con otros actores e invitarles a participar mediante dos caminos posibles: a) desde el exterior hacia el interior (cuando hace un mayor uso de ideas y tecnologías externas al propio modelo de gestión – lo que posibilita economías de alcance); y b) desde el interior hacia el exterior (cuando una organización permite que una parte de sus ideas y tecnologías sean usadas por otras – lo que permite desarrollar economías de escala). Mediante la transformación de los productos en plataformas que incorporan innovaciones internas y externas, y una amplia gama de servicios de valor añadido en torno a tales plataformas, las organizaciones pueden adaptarse mejor a las necesidades de su público;
- *Co-creación*: Se entiende como un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones “con las personas, no solo para ellas”, con un alcance más amplio que permita sumar a más ciudadanos, aplicando un nuevo modelo de gestión del conocimiento (cualitativo, de primera mano) que se sustenta en un tipo diferente de proceso (impulsado por el pensamiento de diseño). Ello confirmaría que sólo mediante la participación de los interesados en el diseño de servicios (co-creación) se puede hacer que los ciudadanos participen de manera más activa y habitual en la prestación de servicios (co-producción).

5. Gobierno abierto y reformas estatales: situaciones y escenarios de cambio hacia el diseño de políticas públicas abiertas

Históricamente, la dinámica común de los procesos de reformas estatales ha estado orientada hacia la transformación de estructuras y comportamientos organizacionales en el sector

público (en sus dimensiones intraorganizacional, interorganizacional y de interacción con el entorno). La articulación de toda modernización administrativa ha pasado (hasta ahora) identificando al sector público y su aparato administrativo como el (gran) sujeto de las reformas, y “proponiendo cambios deliberados en la estructura y los procedimientos de las organizaciones del sector público con el objetivo de conseguir que funcionen (de una manera) mejor” (Pollit y Boukaert, 2010:25), Si el sector público (su estructura, rendimientos, capacidades, impactos y/o límites) son el problema, son las reformas al mismo la mejor (única) forma de darle solución.

Por ello, definidas estas grandes reformas como paquetes de estrategias vinculadas en un plan de acción de alcance nacional, pueden en sí mismas ser entendidas y analizadas no sólo como “Planes de Acción País” usando la nomenclatura de la OGP, sino, parafraseando a Y. Dror (Dror, 2003), como *meta-políticas* (es decir, como políticas que definen y articulan *cómo* hacer otras políticas públicas). Nos referimos a las estrategias nacionales en materia de gobierno abierto.

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

Bajo esta lógica, tener un gobierno abierto y consolidado (desde el punto de vista de la transparencia) podría asumirse como un paso previo necesario para que su aparato estatal pueda conseguir liderar o conducir procesos de diseño e implementación de políticas públicas abiertas. Las políticas públicas abiertas (y sus resultados en términos de una mayor eficacia, inmediatez, legitimidad y transparencia sobre los insumos y resultados obtenidos) serían el gran *output*, la deseada consecuencia de las reformas. Por tanto, aunque se miren casos de éxito de políticas públicas y se apoyen iniciativas concretas, es comprensible que la preocupación y el *focus* de muchos de los gobiernos que defienden este acercamiento (y aquellos que apenas comienzan su andadura en el tema) esté en su conversión como *plataforma abierta*, recayendo su tarea no tanto sobre el desarrollo de políticas públicas abiertas, sino en los mecanismos y marcos legales de transparencia del sector público, y la definición de las estrategias macro y las nuevas formas de participación y colaboración (reglas de juego o patrones de interacción e intercambio de información) entre el gobierno, el sector público y privado, y la ciudadanía implicados en la toma de decisiones y en la prestación de servicios.

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

Dado el estado de avance y de desarrollo diferenciado de estos procesos de reformas es posible advertir empíricamente, al identificar casos concretos, que gobiernos abiertos (su aparato público) y políticas públicas abiertas *son fenómenos que no necesariamente van de la mano*, o cuya ocurrencia temporal no necesariamente sucede u obedece con base en el

razonamiento lógico de que “(solo) gobiernos transparentes generan (o son capaces de articular) políticas públicas abiertas”.

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

Frente a la lógica antes citada, podría advertirse el caso que actores políticos de un subsistema dado produzcan e implementen políticas públicas abiertas sin que los aparatos administrativos que las contienen o les dan vida necesariamente lo sean. Se trataría de experiencias y casos de políticas públicas abiertas que conviven con aparatos estatales no abiertos, que en muchos sentidos pueden dar ejemplo de éxito, incentivar su estudio y difusión y alentar la esperanza sobre el cambio posible.

Por otro lado, es posible tener gobiernos abiertos (en términos de transparencia fundamentalmente y participación, es decir, que sean plataformas abiertas) que coincidan temporalmente con políticas públicas que no lo sean. Se trataría de aparatos estatales reformados (abiertos) que, como es lógico suponer, en muchos sentidos se enfrentan a herencias previas: tienen una batería de programas y políticas públicas sobre los cuales no pueden modificar diseños, dados los impedimentos legales, políticos o históricos, y/o técnicos (e incluso administrativos). Este tipo de gobiernos se enfrenta a grandes barreras institucionales para favorecer la apertura o la consolidación sus políticas públicas, y cuyo eje de actuación podría reducirse a favorecer la transparencia, transformar procedimientos y el funcionamiento interno de las entidades administrativas ahí donde sea ámbito de su competencia o jurisdicción.

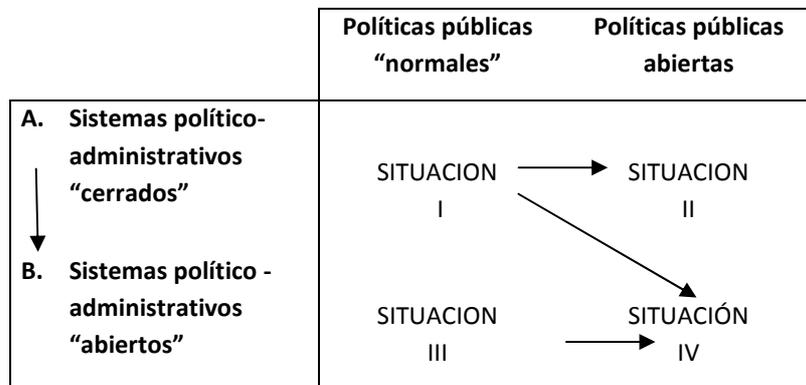
Así pues, excluyendo las dos situaciones llamadas lógicas ya señaladas (ver I y IV en cuadro inferior)⁶ y entre una distinción de políticas normales y abiertas, es posible identificar dos situaciones específicas y cuatro escenarios de desarrollo en la aplicación del paradigma del gobierno abierto en cuanto a las políticas públicas.

- SITUACION II: Puede darse el caso de aparatos político-administrativos cerrados (A), cuyo subsistema de políticas (y específicamente los actores de coalición mayoritaria del mismo) sea capaz de generar una o más políticas públicas abiertas (II), y que éstas convivan con dicho aparato administrativo y otras políticas públicas normales. Se trataría de casos exitosos en donde el gobierno ha actuado como plataforma, logrado niveles importantes de transparencia e implicación ciudadana en la toma de decisiones (co-diseño) y en la prestación de servicios (co-gestión y colaboración) en una política específica. Estos gobiernos usarán la experiencia derivada de esta aplicación y de sus rendimientos como fuente de inspiración para transformar otros diseños políticos (escenario de I a II) o para argumentar y promover reformas administrativas

⁶ Es decir, que aparatos administrativos abiertos generarán políticas abiertas (IV) mientras los cerrados generarán políticas normales (I).

orientadas a la consolidación de las prácticas exitosas identificadas en ese o en otros sectores de actividad (Escenario de A a B) pero en el sector público en su conjunto más que sobre una o varias políticas en particular.

Figura 1. Situaciones y escenarios de desarrollo del paradigma de gobierno abierto sobre las políticas públicas



Fuente: elaboración propia

- SITUACION III: También puede darse el caso de aparatos político-administrativos que operen como gobiernos abiertos (B en su faceta de transparencia principalmente), pero que en su portafolio de actuación tengan políticas públicas "normales". Estos gobiernos podrían optar bien por no mover nada (mantenerse en III), o bien en trabajar en la inclusión y adaptación de las políticas existentes a su plataforma y herramientas abiertas, a fin transformar sus diseños políticos (Escenario de III a IV). Podría hipotetizarse que para hacerlo, estos gobiernos harían un uso intensivo de más estrategias y herramientas de participación y de colaboración.
- ESCENARIO de I a IV: Este es el escenario de transformación lógica. Como se ha destacado anteriormente, mediante los procesos de reformas administrativas orientadas (es decir, pasar de A a B) o las llamadas *Estrategias o Planes de Acción País*, se busca desarrollar *meta-políticas* a fin de detonar capacidades y reformas institucionales para que el aparato administrativo genere políticas abiertas, es decir, consolidar la visión lógica de que sólo gobiernos abiertos convertidos en plataformas son capaces de desarrollar y acoger políticas abiertas.
- ESCENARIO de I a II: Puede darse el caso de aparatos político-administrativos cerrados que no busquen cambiarse a sí mismos, sino abrirse o generar apertura *desde las políticas públicas* que sean diseñadas e implementadas. Sus experiencias de gobierno abierto, más que buscar consolidarse como plataforma abierta de servicios públicos, se centrarán exclusivamente en lograr diseñar políticas abiertas. Respecto de este escenario, podría hipotetizarse que ello será posible y exitoso si la interacción de la política pública en cuestión con otras políticas o aparatos administrativos sea limitada y/o si el subsistema de la política al que pertenece goza de una gran autonomía.
- ESCENARIO de III a IV: Finalmente, Puede darse el caso de aparatos político-administrativos abiertos que deseen consolidar su apertura transformando los diseños políticos previos heredados en esta dirección. Se trataría de gobiernos abiertos que, mediante el diseño de *meta-políticas*, buscan consolidar su apertura trasladando los principios y valores del gobierno abierto a todas las políticas públicas que este acoge.

6. El camino hacia un nuevo ecosistema en el diseño y gestión de políticas públicas: *Gobernanza Abierta (Open Governance)*.

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

Para ello y en consistencia con el planteamiento sugerido, si entendemos las políticas públicas como el producto concreto que surge del vínculo entre el Estado y la sociedad, asumimos que ellas surgen y se aplican desde un espacio institucional particular que ha tenido un sitio preferente y a veces exclusivo (o monopólico si se prefiere) en este ámbito: los servicios y organismos públicos. Por ello, para promover políticas públicas abiertas necesitamos de una arquitectura institucional diferente a la que tradicionalmente observamos: los *organismos de servicio público abierto (OSPA)* (Ramírez-Alujas, 2011). Ello trata fundamentalmente, propender a un modelo emergente de organización pública que se fundamente en estructuras más planas y horizontales basadas en el trabajo en red (y sin la tradicional jerarquización excesiva de las burocracias públicas), mayor flexibilidad y agilidad al momento de tomar e implementar decisiones sobre la base del conjunto de nodos presentes en la red, reduciendo el tamaño y adelgazando estructuras obsoletas (y procesos) que permitan evitar la duplicación de esfuerzos y facilitar el acceder a conocimiento y recursos allí donde se requiera; y habilitadas tecnológicamente para aprovechar las múltiples opciones y posibilidades que se disponen para robustecer y consolidar un modelo más relacional de acción pública (Ramírez-Alujas, 2011a; WEF, 2011). Por tanto, lo que hemos denominado como políticas públicas abiertas debieran ser un flujo o producto constitutivo de un tipo de arquitectura organizativa que también es abierta, que aprovecha los espacios de innovación y vínculo con la sociedad, y que es capaz de trabajar de manera conjunta y redarquica con los ciudadanos y otros actores relevantes.

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

sino a través de la voluntad de abrir procesos que anteriormente permanecían cerrados y compartir espacios de trabajo conjunto, a través de la apertura de datos públicos, el uso intensivo de la innovación abierta, y la invitación a trabajar bajo modelos de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios a partir de considerar nuevos esquemas que posibiliten aprovechar la inteligencia colectiva (Ramírez-Alujas, 2011). A ello podemos llamarle *gobernanza abierta*, concebida como un ecosistema en el que confluyen las energías, esfuerzos y voluntades de distintos actores para construir soluciones en clave abierta, participativa y colaborativa.

7. A manera de cierre

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

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

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

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

Estos procesos sin duda pueden dar pautas para comprender la emergencia de un nuevo modelo de organización pública, de una arquitectura institucional diferente a la que

tradicionalmente hemos concebido y analizado: los organismos de servicio público abierto constituyendo un ecosistema mayor, aquí definido como gobernanza abierta. 

Referencias y fuentes/References

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2nd ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- deLeon, P. (1997). "Una Revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier." *Gestión y Política Pública*, VI(1), 5-17.
- Dror, Y. (2003). Social-Science Meta Policy. In A. B. Cherns, R. Sinclair & W. I. Jenkins (Eds.), *Social Science and Government: Policies and Problems* (pp. 229-234): Routledge.
- Dye, T. R. (1998). *Understanding public policy* (9th ed.). Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Fischer, F. (2000). *Citizens, experts, and the environment : the politics of local knowledge*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and expertise : reorienting policy inquiry*. New York, NY: Oxford University Press.
- Hood, C. C. (1983). *The tools of government*. London: Macmillan.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies* (1st. ed.). London -New York: Routledge.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2007). "Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change." *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50-62.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem " *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 93-126). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1988). "The Analysis of Design or the Design of Analysis?" *Policy Studies Review*, 7(4), 738-750.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). "Instruments of Government: Perceptions and Contexts." *Journal of Public Policy*, 1(9), 35-58.
- Majone, G. (1996). Los usos del análisis de políticas. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed., pp. 341-366). México: Miguel Angel Porrúa.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and choice in organizations* (2d ed.). Bergen: Universitetsforlaget.

- Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'." *Instituciones y Desarrollo*(7), 35-52.
- OGP, O. G. P. (2012). Oficial Brochure. In O. G. Partnership (Ed.), *Open Government Partnership: Open Government Partnership*.
- Ostrom, E. (1991). *A Framework for Institutional Analysis*. Unpublished manuscript, Bloomington IN.
- Ostrom, E. (2011). "Background on the Institutional Analysis and Development Framework." *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27.
- Peters, B. G. (1998). *Globalization, Institutions and Governance*. Unpublished manuscript.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011a). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales." *Revista Enfoques*, IX(15), 99-125.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011b). "Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica." *Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Madrid(WP- 2011-09), 24.
- Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Rose, R., & European Consortium for Political Research. (1984). *Understanding big government : the programme approach*. London ; Beverly Hills: Sage Publications.
- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. In *Theories of the policy process* (2nd. Edition ed., pp. 3-17). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd. ed., pp. 189-220). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Subirats, J. (2012). "Algunas ideas sobre política y políticas en el cambio de época: Retos asociados a la nueva sociedad y a los movimientos sociales emergentes." *Interface: a journal for and about social movements*, 4(1), 278-286.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In *Theories of the policy process* (Second Ed. ed., pp. 155-187). Boulder, Colo.: Westview Press.
- WEF, W. E. F. (2011). *The Future of Government: Lessons Learned from around the World*, *World Economic Forum*
- Weiss, J. A. (1993). Policy Design for Democracy: A Look at Public Information Campaigns. In H. Ingram & S. Rathgeb (Eds.), *Public Policy for Democracy* (pp. 99-118). Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Zahariadis, N. (2007). Ambiguity, Time and Multiple Streams. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.

Citación recomendada/Recommended citation

Cruz-Rubio, César Nicandro y Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012): ¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-16. 17 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org