

2.4 La profesionalización del personal público como eje del Estado-Gobierno Abierto

Rafael Martínez Puón

“Hoy día, el activo más importante de las organizaciones no es la tecnología, ni son las personas... es la INFORMACIÓN”.

Introducción

Este escrito tiene el interés de explicar este nuevo referente teórico-práctico denominado Estado o Gobierno Abierto, que además de ser adoptado como una política pública en muchos países a través de lo que se le conoce como la Alianza para el Gobierno Abierto, y por su parte, la academia de seguir abundando sobre la construcción de sus bases teóricas y conceptos, hay además retos adicionales para su adecuada implementación. Entre los elementos relacionados con la adecuada implementación, se tienen que destacar a aquellos que están relacionados con las condiciones en las que se tienen que encontrar las organizaciones públicas para afrontar este desafío de adoptar la fisonomía y filosofía de un Estado o Gobierno Abierto.

¿Cuáles son estos componentes que tendrían que formar parte de la capacidad institucional de las organizaciones públicas? Principalmente son cuatro: las normas, la gestión de la información, la tecnología, y la profesionalización. Que a su vez tienen que potencializar a tres segmentos: la transparencia (principalmente proactivo través de formato libres y accesibles) como puente con la sociedad civil y la ciudadanía a través de procesos de participación ciudadana y cocreación-colaboración. Todo ello se explica en un modelo teórico como el que propone en este documento.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Para ello, resulta imprescindible explicar que es esto de Gobierno Abierto, cuáles son sus pilares principales y como en efecto este aspecto de la profesionalización se convierte en una pieza clave para la transformación de las organizaciones públicas.

No hay que perder de vista la frase con la que se comienza este documento, de hecho, se cree fervientemente en ella, y se considera que además de ser el activo más importante de las organizaciones (no solamente públicas sino privadas) es el verdadero puente de comunicación con la sociedad civil y la ciudadanía. Imaginemos por un momento en la gran cantidad de información con la que cuentan y manejan los gobiernos y administraciones públicas, esto que se llama como Big Data, por lo tanto ¿Qué tantos recursos humanos y de que calidad se requieren para su sistematización y análisis? En este punto es el que vale la pena tomar en cuenta esta capacidad institucional con la que deben de contar las organizaciones públicas y que es la profesionalización. Si es así, y el escenario que está por presentarse así lo demanda, seguramente habrá una transformación importante en el perfil de los servidores públicos. De esto también nos interesa hablar en este documento. De modo que veamos los puntos de intersección entre Gobierno Abierto y profesionalización.

I. La relación de la transparencia con el Gobierno Abierto: dos caminos que se cruzan.

A lo largo de más de quince años, interesante ha resultado ser el largo camino que han emprendido las instituciones mexicanas en el tema de la transparencia y el acceso a la información tanto a nivel internacional como a nivel nacional. No suficiente con ello, en la construcción y consolidación de todo el espectro vinculado con la transparencia, se fue gestando otro movimiento igual de poderoso conocido como Gobierno Abierto (*Open Government*). ¿Cuál es la diferencia entre transparencia y Gobierno Abierto? ¿Es lo mismo? El Gobierno Abierto además de considerar la transparencia incorpora dos variables muy atractivas como lo es la participación ciudadana y la colaboración a través del

uso intensivo de tecnologías de la información y comunicación. Pero sobre todo teniendo a la información pública como el vínculo más importante en toda esta comunión. De no haber estos elementos adicionales no podríamos hablar de Gobierno Abierto.

II. ¿Qué es el Gobierno Abierto? o ¿Estado Abierto?

Basándonos en Oscar Oslak (2015), señalar que este es un concepto que da lugar hoy día a muchas interpretaciones, ideas, opiniones, y que representa en época reciente un nuevo paradigma en la relación gobierno-ciudadanía. De hecho, también está el debate en denominar el concepto como Gobierno Abierto o Estado Abierto. Según Oslak (2015), el concepto adecuado bien podría ser el de “Estado Abierto” porque no sólo está considerado como actor principal al gobierno sino también a la sociedad. Lo que argumenta este autor es que se adopta el término de Gobierno Abierto derivada de la tradición norteamericana que suele entender el concepto de Gobierno como sinónimo de Estado.

Entre otras cosas establece como posibles medidas, que se trata de otra alternativa para fortalecer a los gobiernos, pero también para fortalecer a los propios ciudadanos. En esto pareciera ser que no hay un consenso del todo; de ahí que este capítulo tenga el cometido de dar otras ideas adicionales. Obviamente desde una perspectiva particular que pretende sumarse al debate de las reflexiones que lo enriquezcan.

Lo que es una realidad, es que, en las últimas décadas, un tema recurrente en los estudios sobre la administración y gestión pública ha sido el análisis de los diferentes modelos o paradigmas de reforma que buscan su mejora tanto en sus procesos (llámese la famosa caja negra) como en los servicios que presta, así como en relación con la satisfacción de los ciudadanos. “Ha habido una suerte de permanente búsqueda y de identificar tendencias. De hecho, la reforma *per se* de las organizaciones se ha convertido en un enfoque particular en el

estudio de las mismas” (Brunsson, N y Johan, O, 2007). Para ello se han presentado particularmente en las tres últimas décadas propuestas que van desde la Nueva Gestión Pública (Keraudren, P y Hans Van M, 1998) tanto en su versión neoempresarial como neopública (Ramió, M y Miquel S, 2005); el modelo de Responsabilización (CLAD, 2000); el Buen Gobierno⁵³; el Nuevo Servicio público⁵⁴; el esquema de creación de valor público⁵⁵, hasta lo que se identifica como Gobernanza⁵⁶ o Estado Red⁵⁷.

Y en el marco de estas dimensiones o marcos teóricos de referencia, están muchos temas conocidos en la agenda político-administrativa, entre los principales: la gestión por resultados, la profesionalización, el gobierno electrónico, los patneriados público-privados, la interoperabilidad, la ética y la transparencia, la rendición de cuentas, etc. En esa búsqueda permanente que se menciona, hoy día un modelo que ha llamado poderosamente la atención es el denominado Gobierno Abierto (*Open Government*) que, sin presentarse como uno de los tantos temas particulares antes descritos, si trata de agrupar a muchos de ellos.

Desde nuestro punto de vista, su irrupción ha resultado oportuna precisamente por su pretensión de carácter vinculante. Aspecto no menor, si se toma en cuenta que en la teoría como en la práctica también ha habido en los últimos años, una suerte de aislamiento o atomización de muchos de los temas de la agenda político-administrativa como los antes mencionados y lo que es más grave aún, su falta de conexión, en detrimento de proyectos integradores. Si bien es cierto, que la base o el asidero de lo que se identifica como Gobierno Abierto, es la Transparencia, la Rendición de Cuentas, el Gobierno Electrónico, la Participación

⁵³ Véase World Bank (1992) *Governance and Development*. Ed. The World Bank. Washington, D.C.

⁵⁴ Véase Denhardt, J, V; y R.B Denhardt (2007) *The new public service: serving, not steering*. Ed. M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.

⁵⁵ Moore, Mark (1998) *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público*. Ed. Paidós. Barcelona, España.

⁵⁶ Kooiman, J. (dir.) (1993) *Modern governance. New government-society interactions*, Sage. Leca, London.

⁵⁷ Castells, Manuel (2009) *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial, Madrid, España.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Ciudadana y la Colaboración, desde nuestro parecer perfectamente se pueden sumar otros asuntos de relevancia; importantes no sólo para el impacto y mejora de la propia caja negra, sino sobre todo lo que tiene ver con la modificación en la relación entre gobierno/administración y ciudadanía. En ese sentido, desde nuestra perspectiva, el Gobierno Abierto es una especie de concepto paraguas o “atrápalo todo”, las posibilidades están dadas para que se pueda hacer esto. Y por lo tanto está proporcionando mayores herramientas a los gobiernos y a las administraciones públicas para brindar más información y mejores servicios, siendo el ciudadano el beneficiario de ese proceso de cambio.

Si bien es cierto, en palabras de Oscar Oslak (2015) que el término Gobierno Abierto data de mediados del siglo pasado, el concepto que no el término, se produjo a partir del 2009 cuando el Presidente Barack Obama mediante su famoso Memorándum sobre Gobierno Abierto le proporcionó y le dio un lugar importante a esta propuesta de cambio. Este evento no sólo produjo un interés a nivel de los gobiernos y las administraciones públicas sino también a nivel de la academia, lo que generó todo un movimiento que dio lugar a conceptualizaciones (por cierto, todavía no claras o consensuadas), teorías, muchos artículos y libros y hasta la posibilidad de hablar de un nuevo paradigma en el marco de los estudios de la administración pública.

Una definición de lo que es Gobierno Abierto se señala en el Plan de Acción 2016-2018 (Capítulo México Alianza para el Gobierno Abierto):

Gobierno Abierto es entendido como un nuevo modelo de gestión en el que ciudadanos y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos, donde la participación y la transparencia son considerados elementos mínimos que sirven para dar atención a las demandas sociales, pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

apertura institucional que son capaces de generar valor público⁵⁸. (Plan de Acción, 2016-2018)

Otra definición en palabras de Andrés Hofmann (2016) explica que:

El Gobierno Abierto es un recurso político y de gestión que, potencialmente sirve para enfrentar la irrupción de todos, pero cuyo marco conceptual debe ser más exigente de lo que ha sido hasta ahora, porque sus principales componentes - transparencia, participación y colaboración ciudadanas, y rendición de cuentas- son prácticas usuales que no alcanzan para delimitar, cada una por sí mismas, el espacio ideológico del Gobierno Abierto: la transparencia debe ser proactiva y con datos abiertos; la participación y colaboración deben ser vinculantes; y la rendición de cuentas se debe dar en todo el ciclo de vida de las políticas y programas; y éstas se deben ejercer además, de manera articulada y simultánea. (Hofmann, A, 2016)

Otra aproximación al Gobierno Abierto la proporciona Ignacio Criado en su artículo Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público (2013:11): “Los planteamientos y filosofía de *Open Government* no son algo nuevo, sino que proceden de hace tiempo. Al margen de las leyes de acceso a la información pública, entre los trabajos de Parks (1957) o Little y Tompkins (1971), hasta los más recientes de Harrison et al. (2012) o Lee Kwak (2012), han pasado varias décadas en los que el concepto de *Open Government* ha ido madurando al calor de una nueva generación tecnológica. En ese camino también se sitúa el *Memorandum for Transparency and Open Government* de Obama

⁵⁸ El valor público tiene tres acepciones: es equivalente a la suma de satisfacciones individuales que conlleva una política gubernamental; es todo lo que un Gobierno debidamente constituido declara ser un objetivo importante que perseguir en el uso de sus facultades; y es un conjunto de propósitos que el gobierno promueve para ser alcanzados colectivamente para el beneficio individual y que no son alcanzados por los mercados competitivos que funcionan por sí mismos. En esta idea, el Gobierno está autorizado y obligado a hacer frente a un conjunto particular de condiciones en donde los mercados no funcionan bien para maximizar la suma de satisfacciones individuales (Moore, 1998).

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

(21 de enero de 2009). Por tanto, el reciente resurgimiento del *Open Government* está ligado a la existencia de nuevas herramientas tecnológicas ligadas a las Web 2.0, que permiten un salto cualitativo en el contenido previo de los conceptos de transparencia, participación y colaboración”.

De modo que con avances significativos en países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia, y caso curioso el País Vasco⁵⁹, que no España en su conjunto, bien convendría comenzar hacer una reflexión profunda de lo que acontece en los países latinoamericanos. Y observar cuáles de ellos, están o se quieren subir a esta nueva ola o modelo de gestión. Por lo visto, en el papel ya están algunos, incluyendo el caso de México. El debate consiste en saber si están entendiendo cabalmente el tema y lo que propone. Y esto se señala ya que, si bien es cierto, que este asunto del Gobierno Abierto estaría proporcionándole en un primer momento, mayores herramientas a los propios gobiernos y a las propias administraciones públicas para brindar más información de calidad y mejores servicios, como beneficiario final, quién estaría obteniendo altos réditos de este proceso de cambio, y quién sería el gran protagonista, sería el ciudadano. De modo que, estaríamos pensando en el ciudadano como el centro de actividad del Gobierno Abierto.

Dos ejemplos (uno hipotéticos y otro real) y para ilustrar lo que puede ser un Gobierno Abierto:

Primer ejemplo:

Ciudadano próximo a someterse a alguna cirugía ¿Qué sería lo deseable en cuanto a conocimiento de la información? Que los hospitales públicos bajo la coordinación Secretaría o Ministerio de Salud ponga a disposición del público la trayectoria de sus cirujanos y el estado físico de sus hospitales. ¿Qué información sería importante conocer? Porcentaje de éxitos que tiene el cirujano que lo va operar; saber si es una figura internacional o

⁵⁹ Véase Ortiz de Zárate, Alberto (2012) “Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva de las políticas públicas”. En *Revista Buen Gobierno* no. 13 jul-dic. Ed. Fundamespa, México.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

un profesional competente; si ha tenido sanciones por agencia reguladora; qué hospital tiene la mejor plantilla de médicos y si es cercano a su domicilio; si el hospital al que quiere llegar la persona tiene instalaciones adecuadas. De modo que el ciudadano tenga un elenco de posibilidades y que contribuya a la mejora en su toma de decisiones (TRANSPARENCIA PROACTIVA).

Una asociación interesada en la importancia de los médicos en la sociedad, decide revisar y analizar todas las trayectorias de los médicos de los hospitales públicos que han decidido poner esa información a disposición de la ciudadanía y proponer un Premio Especial al Mejor Médico del Año, elegido por un comité de expertos y ciudadanos (PARTICIPACIÓN CIUDADANA)

A partir de la institucionalización de ese premio tanto la propia asociación y el área de recursos humanos de la Secretaría de Salud o dependencia responsable, deciden impulsar un programa permanente de diversos incentivos (económicos, becas para cursos, estadias prácticas) para los mejores médicos a través de un sistema de evaluación en el que se toman en cuenta diferentes opiniones de diversos sectores (COLABORACIÓN).

Segundo ejemplo⁶⁰:

Cómo evitar tragedias y procurar que las guarderías (1400) fueran lugares seguros ¿Qué sería importante saber? Que la institución responsable de la Red de Guarderías autorizadas a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) informe, por ejemplo, cuál es la trayectoria profesional de las personas que cuidaran a sus hijos incluyendo a médicos; si las instalaciones son adecuadas y cuentan con todos los requerimientos de seguridad e higiene; si cuentan con cámaras que les permitan monitorear a sus hijos a la distancia a través de una aplicación desde sus teléfonos. El establecimiento de un ranqueo de todas

⁶⁰ Este caso está basado en un hecho real. Teniendo como referencia Bohórquez, Eduardo; Flores, Mariana y Rafael García (2015) “La calidad de las guarderías del IMSS”. Gobierno Abierto. El valor social de la información pública. Ed. UNAM, ITAIP, México.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

las guarderías para saber cuáles se encuentran como las mejores clasificadas. De manera que el ciudadano pueda decidir cuál es la opción más conveniente (TRANSPARENCIA PROACTIVA).

A través de Transparencia Mexicana y el IMSS, se procuró que la supervisión del propio instituto se fortaleciera con visitas de supervisión de los propios padres y madres de familia y que los resultados fueran públicos. Se mejoró la normatividad, y se establecieron controles de calidad. Se desarrolló una guía para verificar medidas de seguridad, y se estableció un canal de comunicación real para atender quejas y denuncias (PARTICIPACIÓN CIUDADANA).

El resultado es que, entre Transparencia Mexicana, el IMSS y el Comité de Padres de Familia se creó un programa de supervisión periódica a las guarderías, que mide, monitorea y evalúa su funcionamiento (COLABORACIÓN).

Ahora bien, se parte de la idea de que para la construcción de un Gobierno Abierto se tienen que establecer una serie de etapas que tienen un objetivo particular (eso lo veremos más adelante), en las que se concluye que la parte más significativa está vinculada con el empoderamiento de los ciudadanos, y en la que por cierto cabe una definición propia: como la capacidad que tienen los gobiernos para poner información socialmente útil a disposición de la ciudadanía, con el propósito de que la reutilice para la mejora en su toma de decisiones. En esta definición están como pilares la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración teniendo como medio a las tecnologías de la información y como principal motivo de vinculación a la información pública.

“De modo que el hecho de contar con información que puede ser transformada y reutilizada para un fin mayor al interés individual resulta en una nueva relación entre productor de información y receptor de la misma” (Mariñez y Valenzuela, 2013). Por lo tanto, se considera que esta es una acepción que nos acerca más al ciudadano, tanto a nivel individual como de grupo, y da lugar a que éste o aquellos participen de manera

activa y nos aleja de concebir a los gobiernos como el núcleo principal. En la misma tesitura, de brindarle las herramientas y la información necesaria para su beneficio. Información que tiende a convertirse en conocimiento. Gobierno Abierto significa hacer cosas más allá de los propios gobiernos e implica no sólo la transformación de los mismos, sino también de los ciudadanos. Para hacerlo realidad se tienen que conjugar de manera general dos elementos que no son menores:

- Primero: Qué las organizaciones públicas cuenten con legislaciones sólidas en materia de transparencia, con la infraestructura y la tecnología necesarias, los perfiles profesionales del personal idóneo, el orden y sistematización de la información (archivos) y que ésta sea accesible y descargable, entre muchas cosas más, elementos indispensables para brindar información socialmente útil.
- Segundo: Qué la propia ciudadanía, tanto personas físicas como morales, puedan utilizar adecuadamente esos insumos, en una idea de ganar-ganar.

Se considera que, en la actualidad, estas nuevas formas de gestionar lo público se cristalizan en torno a esta idea de Gobierno Abierto, bien vale hacer mención de la posición de Álvaro Ramírez Alujas (2013), que nos señala que los orígenes de la actual concepción del término Gobierno Abierto provendría de la confluencia de tres movimientos distintos que, por canales diversos, le darían sustento a los planteamientos que se han presentado:

- **“El derecho a saber [Ver]:** Que aglutina todos los avances impulsados por los movimientos ligados al derecho de acceso a la información pública, a la transparencia y rendición de cuentas, y cuyas raíces (para el caso norteamericano) pueden ser encontradas en el ideario generado por algunos periodistas a partir de la década de los años 50 del siglo XX y del apoyo de congresistas de esa época (como es el caso de John E. Moss Jr.). Vagamente puede encontrarse en los ideales de los padres y fundadores de la democracia americana;

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- **Código Abierto (Software Libre/Open Source)** [Usar]: Articula y relaciona los diferentes movimientos que abogan por la existencia de software libre y plataformas abiertas, sobre la base de contenidos en código abierto y de libre acceso en materia de permisos, usos y reutilización de datos e información. Las raíces de este movimiento van de la mano con la aparición y desarrollo de los (mal llamados) “piratas informáticos” o “hackers”; con las comunidades que trabajan bajo una filosofía “abierta” (como Linux o el trabajo colaborativo que es visible en Wikipedia); e
- **Innovación Abierta/Innovación desde los usuarios** [Hacer]: Esto está en relación con la captura, facilitación e incorporación activa de las personas en los procesos de innovación y en los resultados generados a partir de ella. (Ramírez Álvaro, 2013)

De este modo, podríamos triangular que en el núcleo del concepto de Gobierno Abierto se entrecruza el derecho a saber (y acceder a la información en manos del gobierno y administraciones y sacar provecho de la apertura de datos públicos) con el uso de fuentes, códigos y software abierto, más el desarrollo de procesos de innovación abierta y orientada por, para, a través y con el ciudadano. Es decir: ver, usar y hacer.

En la construcción de un Gobierno Abierto, indefectiblemente se tiene que hablar de gradualidad en la que está de por medio fases, etapas y pasos. Y sobre este punto, bien vale la pena recuperar lo que se señala en la introducción de este texto, en cuanto a que existen dos enfoques o perspectivas en juego, la que parte desde los gobiernos y administraciones públicas (*Top-down*) y la perspectiva de la sociedad civil o sociedad organizada (*Bottom-up*). Se considera que la primera es la más recurrente, pero la segunda ha adquirido un papel muy relevante, por un lado, sobre todo a partir de los esquemas tripartitos que se han constituido en el marco de la Alianza para el Gobierno, por el otro, por los logros traducidos en cambios y ajustes legales, en modificaciones a políticas y programas derivado de la permanente demanda que ejercen sobre la apertura de información. No suficiente con ello, por las muchas iniciativas

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

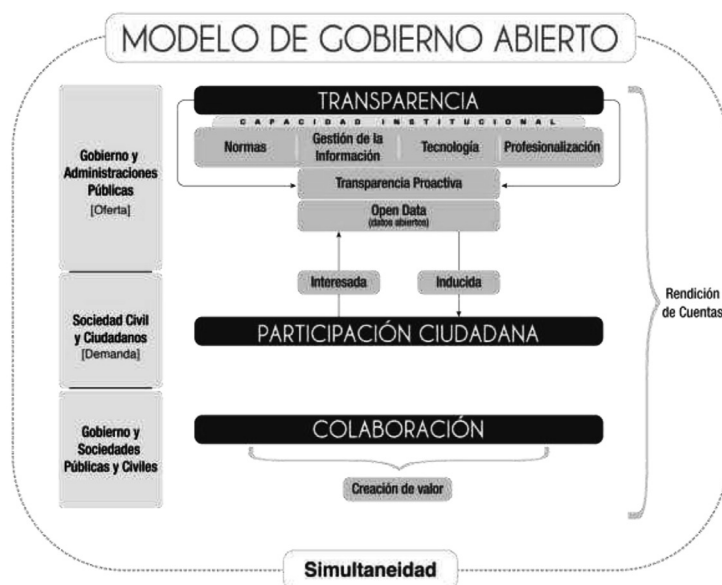
para participar y evaluar políticas públicas, y en actividades de co-creación.

a) Modelo de Gobierno Abierto

El propósito de este apartado es exponer una propuesta de modelo de Gobierno Abierto, principalmente desde la visión de los gobiernos y las administraciones públicas con algunos sus principales componentes. El interés estaría centrado en explicar en qué consiste el modelo y en exponer sólo algunos de los componentes que nos parecen de los más relevantes, dado que son los que representan mayores dificultades para implementarse. Aunado a que, en cada apartado para su desarrollo, se detallan aspectos tanto conceptuales y contextuales de cara al desarrollo de un Gobierno abierto.

b) Propuesta de modelo de Gobierno Abierto.

En el marco del establecimiento de un esquema de Gobierno Abierto, nos parece básico establecer una serie de componentes:



Fuente: Elaboración propia.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Tal como se anunció en la introducción de este documento, la propuesta está más pensada desde una visión de los gobiernos y las administraciones públicas como oferta (*Top down*), no así desde la sociedad civil y los ciudadanos, aunque el modelo también puede funcionar desde la demanda (*Botton up*). Al final los objetivos tienen que ser convergentes.

El modelo de Gobierno Abierto que se propone tiene las siguientes características: es un modelo **Integrador** (Esto significa que los tres principales componentes –Transparencia, Participación Ciudadana y Colaboración– y todas sus funciones están conectados, no pueden funcionar de manera aislada y de la misma forma todo el despliegue de esfuerzos que se desarrolle); **Prescriptivo** (principalmente en cuanto a lo que tienen que hacer los gobiernos y las administraciones públicas); **Proactivo** (depende mucho de la iniciativa de los gobiernos y las administraciones públicas); **Convergente** (tanto los gobiernos y las administraciones públicas pero también la sociedad civil y los ciudadanos estarían persiguiendo los mismos objetivos o llegando al mismo sitio); **Simultáneo** (que significa que muchas actividades o procesos de los mismos componentes estarían funcionando al mismo tiempo) **Adaptativo** (el modelo no sólo sería útil para ser visto en todo un sistema de gobierno y administración sino también a nivel de organizaciones públicas individuales), y **Creador de Valor** (sobre todo a partir de las formas innovadoras y creativas con resultados tangibles y efectos positivos de los mismos, generados por los escenarios de colaboración y co-creación entre las organizaciones públicas con la ciudadanía).

El modelo está dividido en tres grandes segmentos:

- 1) El primero tiene que ver con la Transparencia, que, en el contexto de Gobierno Abierto, se exige que sea proactiva y que al mismo tiempo funcione a través de datos abiertos (*Open Data*). Esta transparencia proactiva con datos abiertos sólo podrá instrumentarse adecuadamente, si se cuenta con al menos los siguientes cuatro grandes

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

componentes: normas, gestión de la información, tecnología y profesionalización. “Estos cuatro componentes en conjunto, dan a lugar a lo que se denomina como Capacidad Institucional” (Hofmann, 2012). Entiéndase la aptitud que requiere toda organización pública para hacer frente a los desafíos que implica el Gobierno Abierto.

Esta capacidad institucional les permitirá a las organizaciones públicas atender las demandas de la sociedad en su calidad de ofertante, pero también a través de esa transparencia proactiva podrá también a la sociedad involucrarla vía inducción, para que utilice o reutilice la información, e incluso enseñarla a utilizarla.

- 2) Un segundo segmento se refiere a la Sociedad Civil y los ciudadanos, a quienes les corresponde mediante su participación involucrarse en asuntos públicos a partir de su papel de demandantes permanentes de la apertura de información pública, en todos los segmentos en los que sea necesario que así sea. Su papel se desarrolla de manera crítica, aunado al de analizar la información, de evaluar los programas y políticas, con el fin de proponer cambios y ajustes; son también los que reutilizan la información según su conveniencia, como, por ejemplo, para mejorar la toma de decisiones, intereses académicos y de investigación, consultoría o negocios etc. Por otro parte, la participación ciudadana puede ser inducida por las organizaciones públicas en las que también se desearía un comportamiento similar a la antes descrita.
- 3) Y el tercer componente, la colaboración, se refiere a la sinergia que se establezca entre los gobiernos y las administraciones públicas con la sociedad civil y los ciudadanos, para diseñar y llevar a cabo de manera conjunta, políticas, programas, servicios públicos etc. Colaborar y co-crear. Con la posibilidad de crear valor público, bajo la concepción de que “el valor público es un esfuerzo conjunto entre ciudadano y gobierno, sobre

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

todo en la mejora de la calidad de vida, medida por los resultados que se obtengan de la toma de decisiones y políticas públicas implementadas para la atención de los problemas” (Muñoz Rivera, 2009). Sin embargo, cabe advertir según Mark Moore (1998), que el valor público no es un tema sencillo de crear e identificar, porque está ligado, entre otras cosas, a los deseos, aspiraciones y percepciones de los ciudadanos. Por lo tanto, no es fácil la medición del valor público aunado a las dificultades para crearlo. De ahí que este cometido no necesariamente sea obligatorio conseguirlo, aunque si deseable.

Como elementos adicionales al modelo, hay dos muy relevantes. Uno de ellos, es el objetivo común de estos tres segmentos, la rendición de cuentas, por una parte, la que tienen que rendir los gobiernos y las administraciones por norma y por demanda de la propia sociedad, pero también, la que tiene que dar la propia sociedad cuando decide involucrarse a gestionar un asunto público y en la que hay recursos de por medio y, por lo tanto, también tiene que rendir cuentas. Y, por último, la que se genera en el momento en que ambos actores deciden rendir cuentas cuando colaboran de manera conjunta. Todo ello, a partir del diálogo, el consenso y la voluntad de funcionar ante los ojos de los demás.

El segundo, se refiere a la simultaneidad. Para ello, conviene retomar una de las definiciones de Gobierno Abierto (Hofmann, 2016) en las que se señala: “...la transparencia debe ser proactiva y con datos abiertos; la participación y colaboración deben ser vinculantes; y la rendición de cuentas se debe dar en todo el ciclo de vida de las políticas y programas; y éstas se deben ejercer, además, de manera articulada y simultánea” (Hofmann, 2016). Esto significa que el resultado del Gobierno Abierto implica que están en operación diversos procesos y elementos al mismo tiempo.

En cuanto al análisis más detallado del modelo, se parte de la premisa de que se requiere contar con organizaciones públicas

que estén aptas ante el desafío de lo que representa un esquema de Gobierno Abierto que cuenten con "Capacidad Institucional" (Hofmann, 2012), para llevarlo a cabo.

Uno de estos componentes es la existencia de un marco jurídico sólido que establezca una serie de atribuciones, obligaciones, prácticas y hábitos en las organizaciones públicas. En la actualidad, México cuenta con una muy desarrollada normatividad referida a la transparencia, aunque no a lo que se refiere al Gobierno Abierto.

Un segundo componente de esta Capacidad Institucional, se refiere a llevar a cabo una adecuada gestión de la información. Esto significa desplegar esfuerzos que van desde el necesario inventario, la sistematización de la información, su correcta clasificación, el manejo adecuado de archivos, la construcción de catálogos, la permanente gestión masiva de datos (*big data*) y contar con información de calidad. Esta labor tiene que ser responsabilidad de todas las áreas, tanto en dependencias como entidades de las administraciones en sus tres órdenes de gobierno. En ese sentido, nos parece sin lugar a dudas, que en la actualidad es la información el activo más importante de las organizaciones.

El tercer gran componente de la capacidad institucional para instrumentar un Gobierno Abierto es la profesionalización del capital humano encargado del tema en las organizaciones públicas. Se desarrollará más adelante este asunto de manera más extensiva. A este respecto corresponde dar cuenta de la necesidad, como ya se mencionó en el primer capítulo, de establecer un esquema de profesionalización tipo un Servicio Profesional de la Transparencia, Acceso y Protección de Datos Personales para los servidores públicos, por un lado, no sólo a nivel de los órganos garantes sino de las unidades de enlace en los tres órdenes de gobierno. La profesionalización deberá contemplar además que la información destinada a ponerse a disposición al público resulta neurálgica para el Gobierno Abierto. Bajo este esquema habría que considerar también a

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

las áreas responsables de la administración de tecnologías de la información y la comunicación, sobre la base de que nos parece que tendrán que dar un giro importante para pasar a ser áreas de administración de la información. Todo parece indicar que, por lo pronto, el funcionamiento de las organizaciones en estas materias está caracterizado por la improvisación, enseñanza poco sistematizada y prácticas autodidactas, que dada la importancia en la gestión de la información se requerirá hacer un cambio cualitativo importante. Pero de igual modo, si se habla de la necesidad de gobiernos y administraciones públicas proactivas en las que será importante que exista una mayor participación ciudadana, y que sean los propios servidores públicos quienes la propicien, nos parece que el perfil y las competencias de los mismos tendrán que modificarse significativamente y en este punto es en el que cobra importancia la profesionalización.

Finalmente, el cuarto componente relacionado con la capacidad de las organizaciones para implementar el Gobierno Abierto, es el de las tecnologías de la información y comunicación. Si bien la gran vitrina es internet y lo que se ha denominado como la Web 2.0 como herramienta interactiva para promover la participación, colaboración, cooperación y coproducción de información, las organizaciones públicas también tienen que hacer uso de las tecnologías para archivar grandes volúmenes de datos, ordenarlos, automatizar procesos y prestar servicios públicos. Por ejemplo, al interior de las organizaciones el uso de sistemas *Enterprise Resource Planning* (ERP) y todas sus herramientas es imprescindible. ERP entendidos como sistemas de planificación que permiten gestionar todos los procesos de negocio de una organización en forma integrada, con el fin de brindar información confiable en tiempo real. Su característica esencial es que contiene diferentes partes, cada una de ellas destinada a las diversas áreas de la empresa y las integra en un sólo programa para compilar la información que puede ser utilizada por cualquiera de los sectores de una organización. Los sistemas ERP son denominados en el ambiente empresarial como sistemas de *Back Office*, pues sólo se encuentran involucrados en él los diferentes sectores de la compañía. Pero

por otro lado, están los sistemas llamados *Front Office* o CRM, que son aquellos que permiten una relación directa con los clientes, como lo son los negocios de comercios electrónicos, entre otros⁶¹.

¿Para qué sirven estos cuatro componentes básicos y constitutivos de la capacidad institucional para la adopción de un Gobierno Abierto? Tal como se puede observar en el gráfico central del modelo, en su conjunto pretenderían contribuir a la construcción y funcionamiento adecuado de toda una plataforma de transparencia en las organizaciones. ¿Cualquier tipo de transparencia? Pues no. Principalmente, y en esto nos parece que está uno de los principales insumos del Gobierno Abierto, estamos hablando de Transparencia Proactiva y cuando se habla de este tipo de transparencia se tiene que hablar indefectiblemente de Datos abiertos (*Open Data*), entendidos como los datos de fácil acceso para cualquier propósito; pueden ser usados, modificados y compartidos, por lo que se espera que sean libres de costo alguno o que tengan un costo mínimo. Pero sobre todo que sean potencialmente útiles para realizar diversas acciones, como participar, innovar o mejorar la eficiencia y eficacia gubernamentales. Este nos parece que debe ser el gran paso que deben de dar las organizaciones públicas, para que los propios gobiernos, ciudadanos y otros actores sociales puedan generar valor público a través de su participación y colaboración (Quintanilla y Gil-García, 2016).

De todos los componentes descritos nos centramos en el componente de la profesionalización, que además es una de las capacidades institucionales más importantes de las organizaciones públicas, por resultar de los más interesantes y como parte de los objetivos de este escrito.

⁶¹ Informática Hoy ¿Qué son los sistemas ERP? C:\Users\INE\Desktop\Que son los sistemas ERP_.html

c) Profesionalización de la función pública en organizaciones orientadas a un Gobierno Abierto

La pregunta por contestar es a través de que mecanismo o componente se pueden atender parte de las dificultades, desafíos y problemas que presentan. En ese sentido, nos parece que es a través de la profesionalización de los servidores públicos.

Habíamos destacado que este es un componente muy relevante que formaría parte de esa capacidad institucional integral. Que se constituye como factor detonador en los objetivos que se persiguen en un modelo de Gobierno Abierto. Se parte de la tesis de que si no se cuenta con servidores públicos profesionalizados difícilmente se podrá llevar una gestión de la información adecuada, en el marco de la transparencia, y por la otra, si se decide andar por el camino de la transparencia proactiva vía datos abiertos, las funciones para administrar grandes volúmenes de información y analizarla, identificar necesidades de la sociedad, establecer diálogos con los usuarios, asumir funciones de cómo enseñar a utilizar esa información, entre otras cosas, necesariamente requerirá de perfiles y competencias profesionales diferentes.

Lo mismo acontece, para el caso de la participación ciudadana y los problemas que presenta, principalmente de baja participación y poco interés por los asuntos públicos. También de no contar con perfiles profesionales que den lugar a mayores acercamientos con la sociedad tanto civil como con los ciudadanos en general, como entender sus necesidades, construir programas y políticas de manera conjunta, co-crear iniciativas que a partir del uso de la información pública den lugar a programas o servicios públicos, administrar redes público-privadas, pues difícilmente se podrá construir un escenario de mayor participación, ya sea por interés propio o de manera inducida. Adicionalmente, hay otros elementos a considerar en cuanto a la importancia de la profesionalización y que a continuación explicaremos, para posteriormente hacer algunas propuestas en cuanto a las organizaciones públicas de este país.

Si se parte que el Gobierno Abierto es un nuevo modo de gobernar que requiere de un nuevo modelo de gestión (Maríñez y Valenzuela, 2013) entonces a nivel de organizaciones públicas, tendríamos que tomar en consideración diferentes componentes: normas, estructuras, procesos, personas, recursos tecnológicos, recursos financieros, recursos materiales, servicios públicos y redes. Todos estos elementos en su conjunto, como ya se señaló, es lo que daría lugar a la necesaria capacidad institucional que requiere toda organización. Se considera, que, en este proceso de cambio o transición de las organizaciones hacia un contexto de Gobierno Abierto, habría que pensar en la necesaria reorientación de algunos de estos componentes. El propósito es abordar un aspecto relacionado con la construcción de un esquema de Gobierno Abierto para las organizaciones públicas, y tiene que ver con la capacidad institucional de profesionalizar al personal.

d) La gestión masiva de datos (*big data*)

Cómo ya se señaló, un reto para las organizaciones públicas por enfrentar, además de la apertura de datos es la gestión masiva de esos datos. Según un estudio de la consultora IDC, en 2013 había instalados en todo el mundo alrededor de 35 millones de servidores, cuyo coste de mantenimiento se acercó a los 250.000 millones de dólares (200.000 millones de euros). Otro estudio de la misma empresa calculó que en 2013 se invirtieron 47.000 millones de dólares en crear estructuras –incluido software– de nube pública, inversiones que llegarían a 107.000 millones en 2017. “Este sector está al rojo vivo”, apunta Brown. “Hacemos lo que podemos para seguir el ritmo de crecimiento. Terminamos nuestro centro de datos en enero de 2013 y ya estamos en plenas obras de ampliación” (Ferrer, 2014:2).

Como contexto cabe señalar que el planeta cada vez produce más información, a través de más dispositivos, en más sitios y con más ampliación. Cada minuto se generan datos suficientes como para llenar el equivalente a 360.000 discos DVD, según la Unión Europea. Pero con un desafío adicional: la mayoría de esos

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

nuevos datos se están generando en aparatos interconectados, por lo que la información que va a circular por las redes globales va a crecer a un ritmo aún más acelerado. IDC ha afirmado que, si hoy menos de un 20% del contenido digital está relacionado en todo o en parte con la nube, en seis años esa cifra llegará a casi el 40%. La recogida, almacenaje y análisis de ese océano de datos es sólo una parte del llamado *big data*, la base de la prometida revolución económica. “El verdadero objetivo es saber cómo puedo convertir esos datos desestructurados en información susceptible de aplicarle cerebro”, apunta Alfonso del Gallo, director general de la consultora *Experian Marketing Services* en España. “Porque entonces podremos convertirla en conocimiento con el que poder tomar decisiones. Pero no todos los datos me van a servir; algunos son relevantes para saber algunas cosas y otros no” Pese al persistente crecimiento del mercado de los centros de datos, la propia IDC reconoce que el incremento del número de servidores físicos ha perdido fuelle. El motivo es, precisamente, la expansión de la nube: la nueva tecnología hace posible transferir los datos de la empresa a un servidor externo, lo que evita los problemas y gastos de tener instalaciones propias de almacenaje (Ferrer, 2014:2). La gran pregunta entonces es ¿Cuál es el perfil de las personas en las organizaciones públicas que se requiere para el manejo de toda esta información?

De modo que, las previsiones –y las expectativas– respecto a los que se puede hacer con esta información son apabullantes. Según un estudio de la consultora MGI, citado por la OCDE, si los 23 mayores Gobiernos de Europa implementasen por completo sistemas de *big data*, podrían reducir sus costes entre un 15% y un 20%, acelerar la productividad medio punto durante los próximos 10 años y generar entre 150.000 y 300.000 millones de euros (el equivalente a alrededor del 1% del PIB de la UE).

Para ello, el éxito de esa revolución depende del buen funcionamiento de la infraestructura:

“El problema con el que se encuentran las empresas es cómo gestionar volúmenes ingentes de datos que cambian a la

velocidad de la luz, porque, además, la gente está interactuando constantemente con ellos”, señala Del Gallo (citado por Ferrer, 2014). “Antes tenías un nombre, un DNI, una dirección y un teléfono. Y ya. Hoy tienes eso, las cuentas en redes sociales, una o varias tarjetas de crédito, direcciones de correos electrónico, varios móviles, y el día de mañana el reloj, las gafas, la nevera...”. Si un producto o servicio quiere sacarle partido a ese universo interconectado, es necesario garantizar que esté disponible en todo momento desde cualquier dispositivo (Ferrer, 2014). Para poner un ejemplo, un estudio de 2011 del Instituto Ponemon (citado por Ferrer, 2014) calculó que cada minuto en el que un servidor está fuera de servicio le cuesta a una empresa una media de 5.617 dólares (4.400 euros). Pero casi tan importante como los costes económicos, está el daño al prestigio.

La situación antes descrita nos indica una dimensión del reto que tienen las organizaciones públicas de gestionar datos e información. Al respecto, las tareas son variopintas, y que van desde su adecuado almacenamiento, análisis y selección de lo que puede ser útil y que no para el ciudadano. Por lo tanto, en esto consiste parte de la construcción del perfil y las competencias de los servidores públicos vinculados a estas funciones.

e) ¿Qué competencias y perfiles profesionales deben tener las personas en organizaciones con gobiernos abiertos?

De acuerdo con el informe de Deloitte (2014: 2) denominado “Tendencias Globales del Capital Humano 2014. Comprometiendo a la fuerza laboral del siglo XXI”: “La tecnología ha transformado el trabajo. A inicios del 2008, había 3 millones de dispositivos móviles Apple Iphone en el mundo. A finales de 2013, según cálculo de Gartner, existían mil millones de Smartphone y más de 420 millones de dispositivos móviles Iphone habían sido entregados. Facebook tenía un millón de usuarios en 2004, 100 millones de usuarios en el 2008 y un estimado de 1,23 mil millones de usuarios registrados hoy en día. Con base en los cálculos de Forrester, el comercio a través de la computación

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

en la nube crecerá de \$41 mil millones en el 2011 a \$ 241 mil millones en el 2020.

Según este informe toda esta tecnología ha transformado el mundo del reclutamiento, el mundo de la educación y de la capacitación, el mundo de la analítica e incluso la manera en el que se trabaja. Hoy en día se está, como ya se señaló en el párrafo anterior, en línea las 24 horas del día, los 7 días de la semana, inundados incansablemente con información, mensajes y comunicaciones. De nuestra parte, se agregaría que no sólo se ha transformado el trabajo y las otras esferas que se mencionan, sino también las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía. En ese sentido, la tecnología está jugando un papel de primer orden.

El reto es doble. Por un lado, hay un reto de carácter organizacional y otro relacionado con el desarrollo de las personas. En cuanto al primero, dos aspectos a tomar en cuenta:

Redefinición del aprendizaje colaborativo. Todo parece indicar, que, con base en un nuevo contexto basado en un Gobierno Abierto, se requiere que toda la organización reoriente su aprendizaje, desde un manejo adecuado de la información hasta la puesta de la misma en manos del ciudadano. Esto entre algunas cosas, significa revisar la capacitación que se brinda, de modo que está sea más adecuada, menos dispersa y repetitiva. De llamar la atención lo que nos señala el estudio de Deloitte (2014): “según un gerente de capacitación nos dijo que la compañía tenía 7000 cursos listados en su catálogo de capacitación y cerca del 60% eran repetidos”. De modo que racionalizar y consolidar estos programas es claramente un primer paso crucial si se quiere generar un entorno de aprendizaje para la próxima generación. Y entre otras, está la de combatir esto que se llama “Empleado agobiado” (Deloitte, 2014), palabras más, palabras menos. Mucha información, mucha tecnología y poca precisión y destreza en su manejo. Lo que nos podría llevar también al escenario del “ciudadano agobiado”.

Equipos de Recursos Humanos que requerirán de nuevas capacidades. Un contexto de Gobierno Abierto, también significa un cambio en la fisonomía de las áreas de RH. Por lo visto, el esquema tradicional comienza a ser anacrónico.

También nos parece ilustrativo destacar algunos datos proporcionados por el estudio elaborado por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional denominado: “*Future skill needs in Europe: Focus on 2020*”, en el que señala que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo requerirán una cualificación de alto nivel, para lo que:

- Se producirá un incremento generalizado de los niveles de cualificación en la mayoría de los puestos de trabajo y en todas las categorías laborales.
- Los puestos de trabajo elementales serán ocupados cada vez con mayor profusión por los trabajadores con calificaciones intermedias.
- En 2020, en Europa, para el 31.5% de los puestos de trabajo se requerirá una cualificación elevada (41 millones de empleos).
- El 50% de los puestos de trabajo requerirán una cualificación intermedia (55 millones de empleos).
- Cerca del 58% de los 105 millones de puestos de trabajo previstos, exigirán una cualificación adquirida a través de la formación profesional.
- Menos de 10 millones de puestos de trabajo estarán a disposición de trabajadores y trabajadoras no cualificados o con un bajo nivel de calificaciones.
- La demanda de puestos escasamente cualificados registrará una disminución, del porcentaje de un tercio en 1996 bajará a un 18.5% en 2020.
- La demanda de profesionales de alta cualificación se hará cada vez más patente en relación con las materias más científicas y técnicas.
- El énfasis en la creatividad, la imaginación y la innovación para la resolución de problemas impulsará la inclusión de otras materias vinculadas a actividades más creativas

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

(música, arte, etc.), como herramienta para fomentar el desarrollo de competencias y habilidades en las personas.

La empleabilidad va a depender de la capacidad de las personas para acceder a los diferentes perfiles profesionales, de la capacidad de adaptación que tengan a los cambios que se produzcan en éstos y de su capacidad para ocupar los nuevos perfiles profesionales que puedan ir apareciendo en el futuro.

De ahí que se va a requerir de funcionarios que desarrollen capacidades que no les han sido habituales hasta ahora (Rey Jordan, 2014). Un ejemplo es el caso de los “profesionales de la información”, para esa profesión se habla en los últimos 20 años de hasta cinco perfiles profesionales en tratamiento de datos (García García, 2013):

- Limpiador de datos, encargado de asegurar la calidad y coherencia de los datos recibidos de fuentes externas.
- Explorador de datos, que identifique las fuentes de datos más útiles para una organización en cada momento.
- Arquitecto de datos, que haga accesible la información disponible a cada miembro de la organización de acuerdo a sus necesidades.
- Analista de datos, creador de algoritmos de explotación sofisticada de la información disponible.
- Experto de negocios, que transforme las conclusiones extraídas de la información en acciones y campañas del negocio de la organización.

Otro ejemplo es el *Comunnity Manager*, un puesto que está siendo incorporado en un número creciente de empresas, pero sobre el que existe todavía poca experiencia acumulada, pues se trata del “estratega digital” que construye, pulsa y alimenta a la comunidad de usuarios de una organización; y que se va a constituir en las instituciones públicas abiertas en uno de los nuevos perfiles profesionales requeridos, en tanto que los responsables políticos al detectar que su presencia en la Red es cada vez más crucial, van a valorar que su reputación y

prestigio también se juzgan en las redes sociales, por lo que el *Community Manager* se va a encargar de los otros medios, como los Blogs, Twitter, Facebook, etc., cada vez más decisivos e influyentes (Criado 2010).

Es importante mencionar, que las organizaciones para cumplir sus funciones, requieren dotarse de una estructura interna integrada en unidades y puestos de trabajo que realicen funciones y tareas, en las que esos puestos sean ocupados precisamente por personas que posean un perfil profesional, delimitado por los conocimientos, la experiencia y las actitudes, que los faculte a cumplir con los roles asociados a esos puestos de trabajo.

La complejidad y el dinamismo del mercado laboral han hecho obligada la demanda de nuevos perfiles profesionales. Es indispensable que los servidores públicos adquieran o posean la capacidad de desarrollarse en contextos de gobiernos abiertos, donde la divisa es la capacidad de manejo de información y amplios niveles de colaboración.

Pero, ¿qué habilidades deben adquirir?, Según David Rey Jordan (2014) entre algunas importantes estarán las siguientes:

- Saber buscar y almacenar información de la WEB.
- Practicar la escucha y lectura activa de la información.
- Conocer medios para relacionarse, conversar y compartir información con la ciudadanía y con otros agentes.
- Encontrar y utilizar herramientas que faciliten la aportación, valoración y generación de conocimientos de forma colaborativa.
- Saber cómo publicar datos abiertos para su reutilización.

¿Cuáles deberán ser las características de los nuevos perfiles profesionales? (es. Competencias, 2011).

- Corresponden a profesiones de “cualificación media” y “media-alta”, con un nivel de titulación superior o medio.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- No se corresponden con titulaciones superiores, pues entre las nuevas profesiones se encuentran profesiones tradicionales que han evolucionado.
- En los nuevos perfiles, los cambios tecnológicos, los cambios en los sistemas de producción y de comunicación les afectan directamente, por lo que la formación continua está intrínsecamente relacionada con ellos.
- Es importante decir, que un rasgo significativo y diferenciador de estos nuevos perfiles, es poseer determinados conocimientos novedosos en su materia, por su nivel de media a alta cualificación. De igual forma y -no menos importante- debemos considerar que las competencias relacionadas con el saber estar y el saber ser, las actitudes y los comportamientos emocionales, adquieren hoy en día un peso específico importante en esos perfiles nuevos.

Estos son sólo algunos ejemplos de los nuevos perfiles profesionales que están ocupando posiciones clave en las organizaciones con Gobiernos Abiertos y solamente los profesionistas que se adapten mejor, podrán evolucionar exitosamente con los cambios.

f) Hacia la construcción de un perfil profesional de e-líder o CIO (*Chief Information Officer*).

No suficiente con lo antes descrito, nos parece muy atractiva la construcción de un perfil profesional específico para un escenario de Gobierno Abierto, Concretamente lo que es un e-líder o CIO. Al respecto Hofmann y Garza Cantú (2006), nos dicen en su interesante estudio que se habla indistintamente de “e-líder” y de CIO. Sobre lo que es la figura *Chief Information Officers*, o CIO, se parte de que están adscritos en las dependencias públicas del mundo anglosajón. Su traducción literal podría ser *Funcionario o Ejecutivo Jefe de Información*. El concepto proviene de la jerga empresarial estadounidense en la que es usual hablar de *Chief Financial Officer* (CFO), de *Chief Executive Officer* (CEO), entre otros. Estos puestos y definiciones se trasladaron

al sector público, en los que hoy encontramos CIO o CFO en prácticamente todas las dependencias de los gobiernos federal, estatales y locales de Estados Unidos. Los CIO son líderes por adscripción normativa, esto es, por reglamentos y/o leyes y/o decretos, y ocupan cargos específicos, con atribuciones y responsabilidades precisas.

Interesante la distinción que hacen Hoffman y Garza Cantú (2006) en cuanto al desempeño de este tipo de funcionarios tanto en Estados Unidos como en México, (aunque nos atreveríamos a decir, que esto incluiría a América Latina), con relación a esto señalan: “En los Estados Unidos, los CIO tienden a ser *jefes de información*, mientras que en México, los funcionarios encargados del tema digital son, típicamente, jefes de *Tecnologías de Información*, de *Sistemas* o, más comúnmente, de *informática*. En Estados Unidos, la informática está asociada a la información, mientras que aquí a la tecnología. El matiz importa. En México ser el encargado de la *información* en una institución pública, no es igual a ser el encargado de sistemas, o de informática, o de las TI”. De modo que, el *Funcionario Jefe de Información* de un gobierno es mucho más que el *Jefe de Informática*. Quien administra o gestiona la información en posesión de un gobierno debe atender asuntos que rebasan, con creces, el tema tecnológico, aunque no pueda prescindir de él. La primera conclusión en la construcción de un perfil profesional, y esto significaría otro reto, es en efecto, combinar adecuadamente la gestión de la tecnología con la gestión de la información. Si no es que la primera subordinada a la segunda.

Es ese sentido, Hofmann y Garza Cantú (2006) son categóricos en señalar que: “Gestionar la *información* de un gobierno es igual a gestionar los *datos* en posesión de ese gobierno; el CIO administra el almacenamiento y flujo de datos (información) que una organización recibe, crea y disemina. Es el responsable de que estos datos se transformen en productos y servicios útiles para la sociedad y las autoridades que toman decisiones. Administrar *la información* (o los datos) de un gobierno rebasa el tema estrictamente informático. Demás está decir entonces,

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

que cuando miramos al *e-líder* como un gestor de la información (o de los datos), descubrimos que sus atribuciones van más allá del tema informático: Estos *e-líderes*, deben atender también asuntos políticos, presupuestales, legales, de recursos humanos, de comunicación social, de diseño institucional, creación e implantación de políticas públicas; deben también considerar asuntos como la modernización e innovación de los gobiernos, entre otras tantas, para administrar adecuadamente *la información* gubernamental. Se trata de una función que atraviesa transversalmente al gobierno, y que incide en la administración de todas y cada una de las dependencias. Esta figura, que en rigor se trata de una oficina con personal y presupuesto propio, debería existir en el gobierno central, pero también en todas y cada una de las dependencias que lo ameriten”.

Nos parece relevante cerrar este apartado con una serie de recomendaciones que realizan Hofmann y Garza Cantú (2006) sobre el perfil de este tipo de funcionarios, y que sin duda, resultan apropiadas en un contexto de gobierno abierto. Entre lo más significativo se resalta:

- a. Crear y administrar redes:** Levantar el perfil del e-líder en el diseño institucional de un gobierno no es asunto de ganas ni de voluntades. Desde nuestro punto de vista, el aspecto central de liderazgo consiste en crear al menos una red de personas integrada por los encargados de tecnologías de la información de todas las dependencias de un gobierno. Crear, dirigir y administrar este espacio es fundamental para que la gestión de la información gubernamental vaya adquiriendo el nivel que se merece. La buena administración de estas redes –visión, misión y objetivos puntuales de trabajo– conduce inexorablemente al fortalecimiento de la informática, las tecnologías de la información y en última instancia, al manejo de la información gubernamental. Se trata, quíerese o no, de una instancia de *poder* al interior de la burocracia, que más temprano que tarde atraerá la atención de las

autoridades políticas. Apostar a su institucionalización, significa que eventualmente se podría crear una oficina con presupuesto propio y con atribuciones completamente transversales. La promoción de estas redes conduce necesariamente a levantar el perfil del e-líder, hoy aplastado por la maraña burocrática y la falta de visión.

b. Crear un repositorio de buenas prácticas no tecnológicas:

Es necesario tomar en cuenta que las llamadas mejores prácticas en el ámbito que nos ocupa, no se refieren exclusivamente a fierros y software, ni a tal o cual programa de modernización que se hizo en tal o cual dependencia de tal o cual Estado. Las mejores prácticas también tienen que ver con *modelos de gestión de la información*, esto es, con diseños institucionales, leyes orgánicas, normas y lineamientos, leyes, modelos de negocio con la iniciativa privada, asociaciones con las universidades y la academia, entre otros tantos asuntos. Es por ello que cuando se habla de generar repositorios o bibliotecas de mejores prácticas, con el objeto de intercambiar experiencias, éstas deben incluir también aquellos aspectos “*extra tecnológicos*”, que inciden poderosamente sobre el trabajo que realizan los e-líderes en los gobiernos.

c.- Promover la investigación académica: En esta línea de reflexión, parece importante acercarse a las Universidades y Organismos No Gubernamentales regionales y nacionales vinculados a temas de políticas públicas. Hasta ahora este acercamiento se ha dado en el ámbito de la colaboración tecnológica. De lo que se trata es que este vínculo se amplíe a aspectos de diseño institucional, que constituyen a nuestro juicio –y como lo demuestra esta investigación– el aspecto central que impide el desarrollo institucional de los e-líderes. Demás está decir que repetir esta misma investigación con las mejoras que se le puedan hacer, nos parece imprescindible para conocer avances y retrocesos, pero sobre todo, para sensibilizar a los actores en estos temas.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

d.- Sensibilizar a la clase política: Es fundamental realizar talleres, curso seminarios y hasta desayunos con la clase política local con el objeto de sensibilizarlos en el tema de las TI. Pero hay que entregarles un discurso *que les llegue*, preparar materiales que los puedan comprender con rapidez. Se trata de una actividad sistemática que el encargado de TI estatal debe realizar periódicamente. De manera preferente, se recomienda que entes ajenos al torbellino político local hagan esta labor, como podrían ser, por ejemplo, los académicos.

e.- Promover una visión para los e-líderes: Este círculo vicioso se puede romper por el lado de los así llamados e-líderes, mucho más que por el lado de las autoridades. Para que esto ocurra se debe cumplir con un requisito previo, que consiste en ampliar el horizonte –la visión– de los encargados de TI en los gobiernos. Cursos y talleres para discutir su rol, más allá del que actualmente desempeñan.

g) En materia de profesionalización ¿Qué se tiene que hacer para el caso de México?

El contexto que se ha descrito en los subapartados previos nos indica la necesidad de revisar a fondo que tan preparadas se encuentran las organizaciones públicas para hacer frente a un escenario de Gobierno Abierto. Nuestro interés está centrado principalmente en el componente de la profesionalización, porque nos parece que a diferencia de otros como lo son las estructuras, procesos, tecnología, normas, es en el que menos se ha avanzado y además es una asignatura pendiente a nivel de país.

Desde nuestra perspectiva, la profesionalización tiene que pensarse en dos grandes segmentos. El primero tiene que ver, en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, en la construcción de un Servicio Profesional de la Transparencia, Acceso y Protección de Datos Personales. Esto significa la

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

profesionalización de las áreas sustantivas de los órganos garantes y nos parece que la muestra o la referencia se tiene que establecer en el propio INAI, que para ello cuenta con un Estatuto y normas secundarias para cada proceso. Y cuando hablamos de muestra o referencia es para todos los órganos garantes de los estados de la República. El caso del Instituto Nacional Electoral y su Servicio Profesional Electoral Nacional (que implica la profesionalización de los Institutos Estatales Electorales por parte del INE) puede ser un esquema a seguir. Está también el personal de las unidades de enlace de las dependencias y entidades tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales y las áreas responsables de estas materias a nivel municipal. Tratándose de un sistema a nivel nacional, nos parece que el INAI tendría que afrontar esta labor, centrada principalmente en la formación de perfiles y competencias y la posible certificación de todo el personal involucrado.

El segundo segmento está en la profesionalización de servidores públicos de los propios gobiernos y administraciones públicas. De llamar la atención, con base en subapartados previos, las tareas por venir derivado de organizaciones orientadas hacia Gobiernos Abiertos como lo es el procesamiento masivo de datos a través de tecnologías de la información y la comunicación, su almacenamiento, su análisis correspondiente, su puesta a disposición del público en formatos abiertos. Todo ello implicará seguramente la creación de áreas o la modificación de algunas de ellas, que puedan cumplir con todas estas tareas, pero también será necesario contar con perfiles profesionales y competencias *ad hoc* a esta nueva dinámica. Este segmento de personal al igual que el primero, estaría presente en toda la administración pública federal tanto centralizada como paraestatal, en las administraciones estatales y municipales, y también en los Poderes Legislativo y Judicial. Sin duda, retador resulta el asunto, por una parte de construir perfiles profesionales y un catálogo de competencias para el desempeño de las funciones centradas en la gestión de la información, pero también retador resultará el trabajo relacionado con el rediseño de organizaciones aptas a un contexto de Gobierno Abierto para

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

determinar si tendría que haber áreas *ex profeso* para cumplir las exigencias del esquema o determinar si las competencias relacionadas con el análisis de la información –por mencionar la más relevante– tendrían que estar presentes en todos los servidores públicos. He ahí la cuestión.

Conclusiones

Como se ha visto a largo de este documento, la llegada de la transparencia, así como la consolidación del derecho de acceso a la información en este país en sus tres órdenes de gobierno, escasamente en un lapso de 15 años, ha modificado radicalmente el funcionamiento de las organizaciones públicas y su relación con los ciudadanos. Su aparición ha resultado sumamente útil y benévola como elemento que fortalece la existencia de un sistema de rendición de cuentas, pero sobre todo de un sistema democrático.

Sin embargo, la pregunta por contestar, está en si estos esfuerzos son suficientes, la respuesta es no. Más allá de que se tengan que perfeccionar muchos de los elementos antes descritos en la materia y se tenga que seguir avanzando en la construcción de una cultura de la transparencia, es de suma importancia, por un lado, vínculos muy sólidos con la sociedad civil y los ciudadanos en general vía su participación, pero no suficiente con ello, también es necesario generar escenarios de co-creación y colaboración para atender asuntos o problemas de carácter público a través del diseño de políticas públicas, programas, redes y la prestación de servicios públicos. Y en este escenario, es en el que aparece el fenómeno de Gobierno Abierto, porque precisamente nos aporta estos elementos adicionales y potencializadores. Enfatizar que se hace uso de la transparencia como un elemento fundamental, pero también de la participación ciudadana y la colaboración teniendo como medio a la tecnología.

En esta coyuntura, es que se ha propuesto un Modelo de Gobierno Abierto, desde la perspectiva de los gobiernos y administraciones

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

públicas y no desde la sociedad civil. Se parte de la premisa que son las organizaciones públicas las que tienen que dar el paso, primero a partir del orden que requieren las mismas, y a partir de la construcción de la necesaria capacidad institucional que las haga aptas para un desafío como lo es actuar frente a un escenario de Gobierno Abierto. Estas capacidades tienen que estar constituidas de normas, tecnología, presupuestos, procesos, gestión de la información, personas profesionalizadas, y se tiene que hacer uso de la transparencia, principalmente proactiva vía datos abiertos, para establecer un nuevo vínculo con la sociedad en su conjunto, ya sea como receptora de las demandas de la sociedad o de manera inducida en la que los propios gobiernos y administraciones públicas sean los que atraigan la atención y le enseñen a la sociedad los beneficios del uso de la información y su utilidad, y en la que se cumpla además otro cometido, que es la rendición de cuentas.

El interés de abordar particularmente el asunto de la profesionalización en un contexto de Gobierno Abierto se debe a varias razones: la primera, es que se parte de la premisa de que para hacer funcionar todos los componentes que formarían parte de la necesaria capacidad institucional que requieren las organizaciones, consistentes en normas, tecnología, gestión de la información, organización a través de procesos, y no se diga lo referente a la transparencia, se requiere de personal profesionalizado. Personal que a partir de sus perfiles profesionales y competencias puedan realizar adecuadamente sus funciones y a través de su conocimiento, experiencia y buen desempeño las organizaciones públicas puedan establecer un cambio institucional significativo en comparación con el funcionamiento tradicional.

No suficiente con ello, en lo referente a los desafíos que presenta la gestión de datos abiertos y la participación ciudadana, implica construir un perfil robustecido del servidor público para hacer frente a estos asuntos de gran complejidad. Por lo que también, como ya se señaló en los apartados respectivos, se requiere de un servidor público que sea innovador, un verdadero gestor y

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

analista de la información, con gran conocimiento de las normas, que sepa gestionar redes, entre otras cosas, pero que también que salga a la calle para interactuar y colaborar y co-crear con la gente interesada en la gestión de asuntos públicos. Decíamos en uno de los apartados sobre la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos en dos segmentos, el primero, con relación a la construcción del Sistema Nacional de Profesionalización de Transparencia, Acceso y Protección de Datos dirigido al personal de los órganos garantes y unidades de enlace en los tres órdenes de gobierno, y segundo, la profesionalización del personal en áreas de dependencias y entidades, en las que el análisis y la gestión de información sean una actividad de primer orden sobre todo como insumo para el diseño de programas y políticas en las que el interés y la participación ciudadana tenga cabida.

¿Se puede pensar que el Gobierno Abierto representa un fenómeno disruptivo? La respuesta es sí, más allá de que se pueda poner orden en las organizaciones públicas y que a su vez den el paso en cuanto a institucionalizar un cambio en lo referente a un Gobierno Abierto, si se consigue que la participación ciudadana se convierta en un motor de transformaciones positivas en la vida pública vía la colaboración y la co-creación, entonces estaremos arribando a un escenario inédito con respecto a los esquemas tradicionales.

Bibliografía

- Bohórquez, Eduardo; Flores, Mariana y Rafael García (2015) “La calidad de las guarderías del IMSS”. Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez (2015) Gobierno Abierto. El valor social de la información pública. Ed. UNAM, ITAIP, México.
- Brunsson, Nils y Johan Olsen (2007) La reforma de las organizaciones. Ed. CIDE, México.
- Castells, Manuel (2009) Comunicación y Poder. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Latinoamericana”. Informe CLAD 2000. Comité Científico. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Criado Ignacio (2010) Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Community managers en las administraciones públicas. <http://jicriado.wordpress.com/2010/06/09/community-managers-en-las-administraciones-publicas/>, 28-05-2014.

Criado, Ignacio (2013) “Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público”. Revista Buen Gobierno, no. 15, julio-diciembre. Ed. Fundamespa. México, pp.7-25.

Delloite (2014) Tendencias Globales del Capital Humano 2014. Comprometiendo a la fuerza laboral del siglo XXI. Delloite University, México.

Ferrer, Thiago (2014) “Big data a la velocidad de la luz” Periódico el País (sección Negocios). 6 de octubre, México, Distrito Federal.

García García, Emilio (2013) “Big Data: Organizaciones basadas en datos y profesionales de los datos”. <http://www.novagob.org/blog/view/55300/bigdata-organizaciones-basadas-en-datos-y-profesionales-de-los-datos>.

Global Integrity (2009-2010) <http://www.globalintegrity.org/report>

Hofmann, Andrés (2012) “La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y cómo revitalizarla”. XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 30 octubre al 2 de noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.

Hofmann, Andrés (2016) “Gobierno Abierto: el imperativo de lo posible”. XXII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.

Hofmann, Andrés y Garza Cantú, Mariano (2006) e-líderes de los Estados Mexicanos ¿Gestores de información o administradores de tecnología? Publicado en <http://www.politicadigital.com.mx>, México.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
 Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- Keraudren, Philipe y Hans Van Mierlo (1998) "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" en Verheijen, Tony y David Combes (comps.) *Innovations in Public Management. Perspectives from East an West Europe* Cheltenham, UK.
- Kooiman, J.(dir.) (1993) *Modern governance. New government-society interactions.* Sage. Leca, London.
- Mariñez Navarro, Freddy y Rafael Valenzuela (2013) *Gobierno Abierto ¿Más Innovaciones? ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales.* Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Muñoz Rivera, Isidro (2009) "Valor Público: un enfoque integral para la gestión de políticas". En el Curso para la Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID, Santa Cruz, Bolivia, 4-15 de mayo, disponible en www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/7/.../C16_Valor_Publico.ppt
- Open Government Partnership (2011) *Open Government Partnership. Initiative.* [www. Open Government Partnership.](http://www.OpenGovernmentPartnership.org)
- Oslak, Oscar (2015) "Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos". En (Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez coordinadores) *Gobierno Abierto el valor social de la información pública.* Ed. UNAM/ITAIP, México.
- Quintanilla, Gabriela y José Ramón Gil-García (2016) "Gobierno Abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano". En *Revista Reforma y Democracia* no. 65, junio, Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Ramió Matas y Miquel Salvador (2005) *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina.* Ed. Fundación CIDOB. Barcelona, España.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2012) "El Gobierno Abierto en América Latina". *Revista Política Digital* no. 70 octubre/noviembre, Ed. Nexos, México, D.F.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2010) "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto) Una vieja idea..." *Revista Buen Gobierno* núm. 9, semestral jul-dic, Ed. Fundamespa, México.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

- Ramírez Alujas, Álvaro (2013) Los nuevos desafíos de la Dirección Pública en el contexto del Gobierno Abierto: gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública. Revista Buen Gobierno, no. 14, enero-junio. Ed. Fundamespa, México.
- Rey Jordan, David. (2014) “¿Qué habilidades deben desarrollar los funcionarios para avanzar hacia el Gobierno Abierto?”. <http://www.novagob.org/discussion/view/70133/%C2%BFque-competencias-profesionales-deben-desarrollar-los-funcionarios-para-avanzar-hacia-el-gobierno-abierto>, 28-05-2014.
- Rey Jordan, David. (2014) “Competencias profesionales: Revisión”. <http://www.novagob.org/pages/revisión/6367>, 28-05-2014.

Direcciones electrónicas:

- Disponible en www.agenda2030.datos.gob.mx 27-05-2016
- Disponible en <http://aunclicdelastic.blogthinkbig.com/el-valor-de-la-informacion-publica-para-la-creacion-de-servicios-innovadores/> 24-05-2016.
- Disponible en <http://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2016/02/09/nuevos-estudios-de-caso-que-muestran-el-impacto-de-los-datos-abiertos/> 25-05-2016.
- Disponible en contrataciones.datos.gob.mx/ 26-05-2016.
- Disponible en www.datos.gob.mx/cambioclimatico 26-05-2016
- Disponible en <https://www.es.capgemini.com/noticias/el-nuevo-portal-de-datos-europeo-principal-avance-hacia-un-mercado-con-potencial-de-miles> 27-05-2016.
- Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Portal_de_datos_abiertos_de_la_UE 27-05-2016.
- Disponible en <http://www.europeandataportal.eu/es/content/mision> 27-05-2016.
- Disponible en <http://datos.bcn.cl/es/informacion/que-es> 30-05-2016.
- Disponible en www.gobabiertomx.org/
<http://global.survey.okfn.org/> 05-03-2017

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- Disponible en <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2011/mayo/08.pdf> 30-05-2016
- Disponible en <https://encarnahernandez.com/2015/09/21/open-data-conocer-co-crear-crecer/> 30-05-2016.
- Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx>
- Disponible en http://www.k-government.com/2009/04/16/open_government_data_ogd/ 01-06-2016.
- Disponible en <https://open-data.europa.eu/es/data> 31-05-2016
- Disponible en <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/> 31-05-2016.
- Disponible en <http://www.opendata500.com/> 06-07-2016.
- Disponible en <http://www.opendata500.com/mx/about/> 02-06-2016.
- Disponible en <http://opendata.bcn.cat/opendata/es/what-is-open-data> 03-06-2016.
- Disponible en <http://opendatahandbook.org/guide/es/why-open-data/> 04-06-2016.
- Disponible en <http://opendata.cloudbcn.cat/MULTI/es/what-is-open-data> 04-06-2016.
- Disponible en <http://www.opengovdata.org/home/8principles> 05-06-2016.
- Disponible en http://opendatabarometer.org/data-explorer/?_year=2015&indicator=ODB 05-03-2017
- Disponible en <http://ww.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>