

Construir espacios de colaboración ciudadana para el fortalecimiento de una administración pública inclusiva

Freddy Mariñez Navarro

A modo de introducción

Las nuevas condiciones socio-económicas, políticas y culturales podrían y están conjugándose para establecer un nuevo rol de los actores no gubernamentales en el centro de las decisiones públicas. Pero, ¿A qué nos referimos cuando afirmamos un nuevo rol de los actores no gubernamentales? Nos referimos a la colaboración, a un proceso en el que...”facilitan y operan en múltiples organizaciones arreglos para resolver problemas que no pueden resolverse o se resuelve fácilmente por las organizaciones individuales. Colaboración significa co-trabajo, para lograr objetivos comunes, a menudo trabajando a través de las fronteras y en las relaciones multisectoriales y de múltiples actores. Colaboración se basa en el valor de la reciprocidad, pudiendo incluir al público” (Agranoff y McGuire, 2003, citado por O’Leary and Vij, 2012: 508). En otras palabras y para los efectos de esta ponencia, podría señalarse por colaboración como la capacidad de los individuos o de los ciudadanos, las empresas y el mismo gobierno para aportar en la solución o en la gestión de los asuntos públicos, tomando necesariamente en cuenta el uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs).

En este sentido, Holmes (2001), citado por Brainard and McNutt (2010), hace una diferencia entre varios tipos de relaciones del gobierno con el uso de las Tecnología de Información y Comunicación (Tics). Este autor identifica tres relaciones, (a) gobierno a ciudadanos; (b) Gobierno a empresas privadas, y (c) Gobierno a gobierno. Cada uno de estas relaciones requiere un conjunto diferente de tecnologías y una variedad de enfoques de servicio para satisfacer las necesidades divergentes de los grupos que interactúan con el gobierno. De esta manera entonces, “...las nuevas tecnologías sociales, mejor conocidas como Web 2.0, demuestran que la gente está bien informada de todo y que, cuando se le da la oportunidad de reunirse en una red y en grupos, pueden ser eficaces en la solución de problemas y no sólo en opinar sobre los mismos” (Brainard, McNutt; 2010:841). Por lo tanto, hay que distinguir entre la opinión o deliberación y la colaboración como una forma de práctica participativa” (Cusba; 2012; 117). Archong Fung (2002) explica que la gobernanza colaborativa puede ser vista como una alternativa a la confrontación de los grupos de intereses políticos. El “Campo” de colaboración contiene muchas formas no conflictivas en el seno del gobierno ya que incluye la negociación regulativa, la resolución alternativa de conflictos, la negociación de los stakeholders, así como más comunidades de base y ciudadanos para resolver problemas. La colaboración participativa se centra en la resolución de problemas del público, está parcialmente descentralizada, invita a la participación ciudadana, y se presenta de una manera continua e institucionalizada.

En este trabajo explicaremos la colaboración como espacio potencial que incluye las distintas voces y acciones en el proceso de la política pública y de la hechura misma de las decisiones. Se trata de un enfoque colaborativo de la participación que tiene como resultado la asociación de ciudadanos y organizaciones ciudadanas que comparten recursos, conocimientos, estrategias para el logro de la calidad del gobierno y de la hechura de la política pública.

I.- La plataforma democrática como contexto de la Participación Colaborativa

Para el logro de una participación colaborativa eficiente y eficaz, y que logre incidir en la gestión pública, es necesario una plataforma democrática de gobierno sustentada en una democracia real donde la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la confianza y las tecnologías de Información y Comunicación (TICs), sirvan de elementos articuladores activos entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Son estos elementos los que le imprimen un diferencial político sustantivo a la forma de gobernar. Siguiendo esta lógica, Schuler (2010) propone cuatro ejes base de lo que sería una plataforma democrática de un gobierno. El primer concepto que propone es la **Inteligencia cívica**, vista como inteligencia colectiva directa dirigida a enfrentar los desafíos compartidos. Es decir, dirigir las capacidades percibidas, actuales y potenciales de los individuos, grupos y organizaciones sociales para responder inteligente, efectiva y equitativamente a los desafíos actuales para el logro del desarrollo de la convivencia democrática. Su presencia o ausencia determinará cómo efectivamente estos desafíos pueden enfrentarse. "A causa de que el Gobierno y otras elites grupales no son capaces de hacer frente a los problemas, se requerirá una forma más profunda de inteligencia cívica construida por ricas interacciones entre ciudadanos distribuidos en todo el mundo. Esta inteligencia no emergerá únicamente de una serie de votos u otras técnicas algorítmicas...." (Schuler, 2010:92).

El Segundo concepto lo relaciona el autor con la **democracia**, entendida como un ideal. Es la forma de organización política que más estrechamente encarna la inteligencia cívica. En otras palabras es la intercepción entre el ideal y la práctica convivencial. Así, "...democracia se define también por procesos inclusivos y transparentes, aunque a veces se bloquea el acceso a estos procesos y además, éstos a su vez son a menudo amañados por la élite política o económica" (Schuler, 2010:92). El tercer concepto propuesto por Schuler es el **Gobierno Abierto** que ofrece un grupo provocativo de ideas para la reconstrucción del gobierno con el objetivo de aumentar y mejorar las habilidades de las sociedades democráticas para enfrentarse a cuestiones o problemas que tienen que ver con decisiones públicas tomando en cuenta la transparencia, la participación y la colaboración, activados transversalmente por las tecnologías de comunicación e información¹. Tomando en consideración esto, transitar a un Gobierno Abierto implica un conjunto de cambios en la perspectiva de la cultura organizacional (sobre todo en la organización pública) y de gestión. Calderón (2012), citando el blog de Javier Linares, presenta algunos cambios que deben realizarse en la implementación de un Gobierno Abierto:

- ✓ Cambio en los procesos: Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- ✓ Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

¹ Se pueden destacar las investigaciones y propuestas empíricas de los siguientes autores e instituciones tales como Albert J. Meijer (2012), Teresa Harrison (2011), Sharon Dawes (2010), Beth Noveck (2010), César Calderón-Sebastián Lorenzo (2010) y Daniel Lathrop (2010); Center for Technology in Government de la University of Albany y el Open Government Working Group del Gobierno de los Estados Unidos de América.

- ✓ Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc. (Linares, citado por Calderón, 2012: 27).

Vemos entonces que en la actualidad, bajo la transparencia, la participación y la colaboración, Gobierno Abierto se ha posicionado como una nueva forma de fortalecimiento de las capacidades del gobierno y la modernización de la Administración Pública. Es la razón por la que se asume que Gobierno Abierto plantea oportunidades para un fortalecimiento institucional que permite un nuevo enfoque en la relación Gobierno-Sociedad, abriendo nuevas perspectivas colaborativas entre ciudadanos-gobierno, empresa privada-gobierno, así como al interior de la burocracia.

De esta manera entonces, partimos que Gobierno Abierto, teniendo como instrumento las tecnologías de información, logra su identidad a través de una concepción de doble dirección: una, la búsqueda de una mayor eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano por parte de las instituciones, y la otra, la que se dirige a un proceso de reconfiguración en la relación gobierno-sociedad, generando esquemas innovadores de legitimidad de los modelos de gestión posburocráticos, sustentado por organizaciones públicas abiertas y flexibles.

Y el cuarto y último concepto propuesto por Schuler es el **online deliberation**. Vista como un proceso de comunicación directa, a través de las tecnologías de la información disponibles y mediante la cual la gente discute de manera abierta sus razones, intereses, habilidades y valores con la intención de llegar a un acuerdo para la toma de decisión, sirve aquella de marco para compartir con un grueso número de gente. La capacidad en la deliberación es importante para el esquema más general de la capacidad de la inteligencia cívica.

Para este autor la deliberación es “distinta de otras modalidades de comunicación tales como la reflexión individual, la repetición y los múltiples esfuerzos por compartir puntos de vista, adquiriendo visiones solamente a través de exposiciones de los medios de comunicación, o trabajando para derrotar una persona, idea o empresa, no a través de los méritos de un propio argumento o la falta de méritos de la otra, sino por cualquier otro medio necesario (no violentos), incluyendo la difamación y la mentira” (Schuler; 2010:93).

Además de estos cuatro ejes de Schuler, creemos que el **capital informacional** es fundamental para la articulación de la plataforma democratizadora del gobierno. Entendemos a este capital como una herramienta para la agilización en la administración pública moderna ya que analiza datos relacionales en la gestión pública como un vínculo específico existente entre los tipos de información generados y el rol de los actores que se involucran en ella. En este sentido, estaría entonces caracterizado tanto por el rol de los actores sociales en el proceso de apropiación como por el funcionamiento institucional de las redes:

- 1.- Equipamiento y acceso a las redes tecnológicas (infraestructura computacional instalada, conectividad a Internet y tipo de interactividad);
- 2.- utilización de la tecnología (instrumentos disponibles y servicios utilizados, criterios y modalidades de aplicación prevalecientes);
- 3.- apropiación tecnológica e informativa (disposición organizativa para integrar recursos y usos, medios humanos, formación y desarrollo de destrezas para procesar información y motivaciones para activar la ciudadanía);

4.- funcionamiento en red (flujos informativos y dinámicas organizativas tanto internas como externas);

5.- políticas y estrategias de comunicación (capacidad para generar y difundir información propia, presencia pública, políticas de medios, prioridades y líneas de acción).

¿Cuáles son entonces los efectos democratizadores del capital informacional? En primer lugar la información se hace pública en el sentido de que se articulan datos convertidos en valor público. Se trata de esta manera de una relación transparente entre ciudadanos y gobierno donde éste orienta su trabajo hacia lo que más le importa a la gente, incorporándolo en consecuencia al proceso interactivo de los servicios públicos. El segundo efecto democratizador es que la información en red da cabida a que los ciudadanos y actores no gubernamentales colaboren en el proceso de hechura de la política pública y la decisión, a la vez que puedan tener voz para exigir rendición de cuentas a la autoridad (Mariñez, 2009).

II.- La participación Colaborativa Gobierno-Ciudadanos

¿A cuál participación hacemos referencia al denominarla colaborativa? Es evidente que para que la participación colaborativa se cristalice y se convierta en un factor de profundización democrática, es menester la existencia de una política gubernamental que posibilite un mayor acercamiento a través del diálogo, entre gobierno y ciudadanos, dándosele así cabida a la atención y gestión de las demandas, a la negociación y a la interlocución entre ellos y a la colaboración.

La participación colaborativa difiere de las formas clásicas de participación por la desconexión con la hechura en las tomas de decisiones. Harrison, Santiago Guerrero, Burke y Cook (2011), afirman que la deliberación y participación debe dar la oportunidad para el intercambio de visiones con el objeto de determinar el curso de acción, dicho de otra manera, sería asegurar que diversos puntos de vista de ciudadanos, grupos civiles y actores no gubernamentales, sean incorporados a la acción del gobierno. Es decir, que la participación colaborativa se da en el momento en que los individuos son parte integrante, con su *expertise*, junto con el gobierno en el proceso de la hechura de las decisiones para generar soluciones que luego serán implementadas. Ello implica un cambio en el juego de las legitimidades tanto políticas, técnicas y sociales, de los actores no gubernamentales, además de las transformaciones en las organizaciones públicas presionadas por ambientes cada día más complejos (Rainey, 2003). Lo anterior nos lleva a ver la lógica gubernamental operando con arreglos multi-organizacionales para la solución de problemas públicos, o sea una forma nueva de relación entre la sociedad y el Gobierno.

En esta línea de trabajo, la participación colaborativa para que sea eficiente y se constituya en una fuente de legitimidad real, se requiere de un plan compartido. Creighton (2005) en este sentido presenta tres fases para explicar la planeación de la participación pública. En la primera fase, denominada el *análisis de decisión*, se necesita clarificar las decisiones a ser tomadas; especificar la planeación o los pasos de la hechura de la decisión y su itinerario; y por último, decidir qué tan necesaria es la participación y para qué objetivos.

La segunda fase se refiere a la *planeación del proceso de la participación*, en ésta se involucran las siguientes actividades: especificar qué necesidades serán cumplidas con los ciudadanos en cada paso del proceso de la hechura de la decisión; identificar los *stakeholders* tanto internos como externos; Identificar las técnicas a usar en cada uno de los pasos del proceso; y conectar las técnicas en un programa integrado.

La última fase, es la relacionada con la *implementación de la planeación*. Ésta se lleva a cabo involucrando mucha gente de diferentes partes, diversas, heterogénea, así como diferentes recursos y capacidades. Por ejemplo, se tomarían en cuenta las legitimidades técnicas, sociales, políticas y éticas de los ciudadanos.

Dado que la participación es concebida como un *continuun*, se entendería entonces como un proceso de cuatro pasos fundamentales: a) Información al público de parte del gobierno, b) escuchar al público, c) el compromiso en la resolución de problemas y, d) los acuerdos a desarrollar entre el gobierno y los ciudadanos. En este sentido, para este autor los beneficios de la participación se resumen en lo siguiente:

- a) Imprime calidad a las decisiones
- b) Minimiza costos y retrasos en la toma de la decisión. La decisión no puede sólo ser medida en base a tiempo y costos, sino también los costos y los retrasos de cómo la decisión es hecha.
- c) Construcción de consenso
- d) Implementación fácil de llevar a cabo
- e) Aunque el conflicto no es eliminado, la participación debe evitar los casos peores de confrontación
- f) Mantiene credibilidad y legitimidad
- g) Desarrollo de la sociedad
- h) Se anticipa con las actitudes de la gente a los problemas públicos.

En el cuadro No. 1 detallamos con precisión las fases de la participación, vinculándola con la identificación de sus propios componentes del proceso. La primera fase se relaciona con el análisis de la decisión de participar en el marco de la formulación de la política pública; la segunda fase se vincula con la planificación del proceso de la participación y su relación en la perspectiva de política pública es con la planificación de actividades, así como los recursos a emplear, y la tercera fase se vincula con la implementación de la planeación vinculada con las acciones de los funcionarios y ciudadanos para la implementación de la política.

La participación colaborativa entonces, hace a una administración pública inclusiva abriendo una posibilidad de diálogo, comunicación, legitimidad y confianza ya que convoca a los diferentes sectores de la sociedad a trabajar juntos, reconociendo que los ciudadanos poseen información complementaria que pueden ser usadas para resolver los problemas públicos.

- La lógica de la colaboración Ciudadanos-Gobierno

Según Michels (2011), cuatro tipos de innovaciones democráticas son propuestas para mejorar la calidad de la democracia a través de la participación ciudadana: el aumento del tema del conocimiento cuya base se encuentra en el acceso a la información, las habilidades cívicas, el compromiso público y el apoyo para las decisiones entre los participantes. Asumiéndose de esta manera, podemos observar un fenómeno clave que le da forma y sistematización a la participación. Nos referimos a los múltiples objetivos que ésta tiene y que se vería en función del papel otorgado a los ciudadanos, así como en función de aquello que obtienen los gobernantes (Font, Brugué y Gomà; 2006) . En cuanto al papel otorgado a los ciudadanos es importante ver los distintos mecanismos de participación: instrumentos que pretenden ofrecer información a un ciudadano pasivo; mecanismos que quieren dar voz a los ciudadanos y a sus asociaciones, aunque sólo sea para saber qué opinan; y el instrumento que permite a los ciudadanos trasladar el poder, y por tanto, la capacidad para

tomar decisiones a la sociedad civil. En cuanto a lo que obtienen los gobernantes, es importante indicar que con la participación, ellos logran disponer de colaboradores, de legitimidad política, de mejora de las decisiones y de fortalecimiento del capital social (ver cuadro No. 2).

Así, los ciudadanos deben conocer bien a los funcionarios públicos para facilitar el mejor trato a los problemas más frecuentes constituidos como las opciones de política más deseables. Se trata entonces de redefinir el interés público en función del diálogo e interacción. Es decir, ver la opinión de la gente como ciudadano, y como principal rol del funcionario público, será servir y facilitar la participación de, y en colaboración con los ciudadanos.

Para el interés de la colaboración ciudadana, la participación la entendemos como la acción por medio de la cual se dirimen problemas específicos para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida (colaboración en el proceso y hechura de la política pública y decisión pública). Así entonces, al hablar de las decisiones públicas, estamos ubicando la participación en el sentido de tomar parte en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública. De esta manera, la participación es sinónimo de intervención, de interés, de preocupación que supone un plus de voluntad, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a un municipio, a una entidad federal, a un país. También es importante afirmar que las organizaciones ciudadanas que participan en la esfera de la sociedad civil, necesitan conectarse con otras parecidas en una red de contactos que permita el intercambio de información y experiencias y, la realización de proyectos comunes.

Esta afirmación ubica a la sociedad civil como sede donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimidad y nuevos espacios de consenso basados en la tolerancia y el debate, la colaboración y el diálogo. Así, éste, entendido como un medio por el cual se canaliza de manera racional la pluralidad ideológica se convierte en clave para la participación ya que a través de ella varios actores políticos pueden expresar sus ideas, creencias, investigaciones, conclusiones, experiencias, etc., con la finalidad de que puedan llegar entre todos a un acuerdo, y como punto final el tomar una decisión, que afectará de manera positiva/negativa o directa/indirecta a la política gubernamental (Barber; 2004).

Los gobiernos entonces, con visión pública moderna deben enfrentar el reto de la participación que es el de "...dar forma a las interacciones entre los múltiples actores que participan en la identificación, el diseño y la puesta en práctica de una política. Es decir, el reto actual de la modernización administrativa no es mejorar la competencia y la eficiencia de las organizaciones, sino modificar su mentalidad: sustituir la lógica del *cada uno a lo suyo* por la lógica del *entre todos lo haremos*" (Brugué, 2005:4).

Ya lo hemos mencionado con anterioridad que las nuevas tecnologías de la Información y Comunicación, mejor conocidas como Web 2.0, demuestran que la gente está bien informada de todo y que, cuando se le da la oportunidad de reunirse en una red y en grupos, pueden ser eficaces en la solución de problemas y no sólo en opinar sobre los mismos. Esta afirmación nos deja claro lo que Noveck (2010) ha venido planteando: la colaboración es una forma de participación democrática que es igualitaria, pero diferente a la concepción tradicional del término.

Y son los cambios generados por los procesos de globalización los que han conformado una sociedad en red (Castells; 1999) y lo que ha dado como resultado una lógica diferente de la participación basada en la colaboración.

El hecho de que la gente esté bien informada la hace dispuesta a participar con sus habilidades, conocimientos, experiencias, información y entusiasmo para el apoyo de la gestión y política públicas, por lo que una administración pública inclusiva establecerá los mecanismos e instituciones inteligentes para hacer uso de la tecnología y conectarse con los ciudadanos y haciendo de este modo de la colaboración una participación abierta² “que no es más que un tipo de participación pública a través de herramientas de comunicación interactivas como blogs, microblogs o redes sociales. Se basa principalmente en la expresión de medios sociales para conectar a la gente y ayudar a compartir sus ideas” (Cusba: 119; 2012).

La participación colaborativa debe superar la visión *participacionista* desconectada con la hechura de las decisiones y de las políticas públicas. Así, la participación pública colaborativa es una herramienta para alcanzar los objetivos de la administración pública, sirviendo como medio para la “redistribución del poder que permite a los ciudadanos, actualmente excluidos de los procesos políticos y económicos, a que se incluyan deliberadamente en el futuro” (Harrison, Guerrero, Burke y otros; 2011: 4).

Vigoda, citado por Dougherty y Easton (2011) sugiere...”la necesidad de un modelo mejorado de colaboración en el que los ciudadanos y los administradores públicos sean socios. Bajo el modelo *ciudadano como socio*, las agencias del gobierno son responsables de definir los objetivos estratégicos y el empoderamiento de los ciudadanos a través de la formación y la coordinación de las actividades voluntarias ciudadanas. Responsabilidades ciudadanas incluyen la participación activa en la gestión de sus vidas y la gestión de sus comunidades en lo personal, grupal o institucional, dando voz a la crítica constructiva y la participación en el discurso, y socializando con otros usuarios sobre el valor de la responsabilidad compartida” (Dougherty; Easton, 2011: 521-522).

- Procedimiento de la participación colaborativa

La nueva lógica de la participación colaborativa requiere entonces de la conexión, el diálogo, la asociación y el intercambio para poder construir decisiones y políticas públicas legítimas. Se trata de una participación en el marco de una nueva forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos que implica un procedimiento distinto, implicando para ello la solidez en los siguientes elementos institucionales de una administración pública inclusiva:

I.- **Confianza institucional:**

- 1.- Confianza entre actores institucionales y ciudadanos
- 2.- Canales institucionales que permitan a los ciudadanos proponer temáticas y agendas, procesos y estructuras, recursos e información para la hechura de las políticas públicas

² En este escenario, los administradores públicos crean oportunidades para participar con los ciudadanos y utilizar esas oportunidades para educar, organizar y activar a la gente para promover y participar en una esfera pública más amplia y en su propio nombre. También quiere decir que los administradores públicos se involucrarían con los ciudadanos para identificar y definir conjuntamente problemas y poner en práctica soluciones concretas, volviéndose más deliberativo y dialógico en lugar de normativo y basado en la autoridad (Brainard; McNutt; 2010: 841-842).

II.- **Transparencia:**

- 3.- Datos abiertos
- 4.- Transparencia focalizada

III.- **Disponibilidad de tecnologías de información y comunicación:**

- 5.- Government-wide website
- 6.- Data.gov /Web.2.0

IV.- **Competencias de colaboración:**

- 7.- Funcionarios públicos con liderazgo colaborativo
- 8.- Ciudadanos alertas con habilidad para colaborar y monitorear
- 9.- Reciprocidad
- 10.- Compromiso público e inteligencia cívica

Pero la inmadurez de estos elementos institucionales podría propiciar formas de participación no propensas a la colaboración, es decir, podría tergiversar el procedimiento colaborativo. (Ver el cuadro No. 3).

Con estos elementos institucionales mencionados, la participación colaborativa desde los ciudadanos podría expresarse a través de una combinación de actividades incluyentes y articuladas que implica un cambio total en la cultura organizativa y administrativa de las agencias de gobiernos tanto centralizadas como descentralizadas. Una cultura de Gobierno incluyente en una organización pública implica co-innovación, colaboración, transparencia, redes integradas, horizontalidad y capacidad institucional. Veamos en el cuadro No. 4, las estrategias más importantes en la creación de una cultura para gobiernos incluyentes.

Basándonos en la cultura de gobierno inclusiva, Lukensmeyer, Goldman y Stern (2010) proponen tres categorías participativas donde están incluidas las diferentes actividades de participación colaborativas. Ellas son:

1.- Participación en línea. Ésta se caracteriza porque el compromiso de los ciudadanos en los planes del gobierno se involucra más y más con el uso de herramientas basadas en las tecnologías de información y comunicación a través del Crowdsourcing o ideas, los concursos o competencias ciudadanas, los Wikis, las Salas abiertas on line para el chats entre ciudadanos y funcionarios, y los medios de comunicación (véase cuadro No. 5).

2.- Partición cara a cara. Una administración pública con visión abierta debe incluir actividades de participación donde a través del método *cara a cara* se puedan construir consensos entre los ciudadanos, stakeholders y funcionarios públicos. En este sentido, los tipos de participación más utilizadas son las sesiones de Audiencias Públicas: los Foros dirigidos a los stakeholders, y los Foros ciudadanos (Véase el cuadro No. 6).

3.- Participación formal. Las reglas y regulaciones gubernamentales prevén varios mecanismos formales a través del cual las oficinas gubernamentales deben consultar al público y solicitar insumos y participación. Una oficina pública con una Administración pública inclusiva, se refiere a menudo a este tipo de participación con información sobre los programas en curso donde han participado ciudadanos o grupos de interés en un año determinado utilizando canales tradicionales para la consulta del público. En este sentido, dos formas de participación son los más comunes, por un lado los Consejos Consultivos Ciudadanos y los esquemas de producción de reglas (Véase el Cuadro No. 7).

Es importante destacar que estas formas de participación colaborativa están profundamente vinculadas tanto con el compromiso cívico como con las habilidades de los funcionarios públicos y los ciudadanos. En cuanto a los funcionarios públicos se podría ver que para que estas dimensiones y actividades se articulen y activen, “lo importante es que quien representa una organización, agencia o jurisdicción en la administración pública deba tener las habilidades necesarias para ser un colaborador eficaz (O’Leary and Vij; 2012: 515). En este sentido, para un *gobierno en red*, base de una administración inclusiva, Eggers (2009), propone un conjunto de competencias y habilidades con una visión de colaboración para los funcionarios públicos: habilidad de asociarse, influencia y negociación, habilidades interpersonales, creatividad e innovación, conciencia en el contexto externo, emprendedor, solucionador de conflictos y manejo de conflictos (véase Cuadro No. 8). De esta manera, los funcionarios sobretodo de carrera, tendrían la capacidad para el diseño de estructuras, procesos, prácticas, normas de comunicación, patrones y demás elementos de la gestión del conocimiento en el gobierno, por lo que hoy no son obstáculos para un gobierno flexible y en red, son al contrario actores clave en este proceso (Fountain; 2005).

Como ya lo hemos afirmado, aunque estemos en presencia de las nuevas tecnologías de la información, la habilidad y el compromiso cívico también son recursos importantes para los ciudadanos, “la sociedad civil global ahora tiene los medios tecnológicos que existen independientemente de las instituciones políticas y de los medios de comunicación. Sin embargo, la capacidad de los movimientos sociales para cambiar la opinión pública todavía depende, en gran medida, de su capacidad para dar forma al debate en la esfera pública” (Castells, 2008:87).

- Competencias ciudadanas para la participación colaborativa

Visto en esta perspectiva, en esta era de apertura gubernamental en red sustentado en el conocimiento e información, se requieren de capacidades ciudadanas específicas para lograr una lógica de la participación propia de la colaboración. Las competencias ciudadanas requeridas para la efectiva colaboración en las sociedades democráticas que sirvan para responder a las demandas de la sociedad, han tenido muchas interpretaciones. Nosotros partimos de la visión de DESECO (OCDE, 2002, citado por Buendía y Martínez; 2006), cuando propone tres categorías de competencias que están interrelacionadas y que mantiene cada una, un enfoque específico: 1) *Actuando autónomamente*, se enfoca a identidad y autonomía; 2) *Usando herramientas interactivamente*, se enfoca a la interacción de individuos con el mundo a través de herramientas físicas (TICs) y socioculturales incluyendo lenguaje y; 3) *Funcionando en grupos socialmente heterogéneos*, enfatiza las interacciones individuales con el otro y los otros.

A continuación se mencionan las subdivisiones de cada categoría:

a) Actuando autónomamente:

- La habilidad de defender y asegurar los intereses, derechos, responsabilidades, límites y necesidades propios.
- La habilidad de formar y conducir el plan de vida y los proyectos personales
- La habilidad de actuar dentro del contexto completo y complejo.

b) Usando herramientas interactivamente:

- La habilidad de usar lenguaje, símbolos y textos interactivamente
- La habilidad de usar conocimiento e información interactivamente
- La habilidad de usar las nuevas tecnologías de la información interactivamente

c) Funcionando en grupos socialmente heterogéneos:

- La habilidad para relacionarse con otros
- La habilidad de cooperar y colaborar
- La habilidad de administrar y resolver conflictos

En base a lo anteriormente propuesto por la OCDE, Buendía y Martínez (2006) proponen un marco de competencias del ciudadano para la sociedad de la información, expresado en dimensiones individual, grupal y social (véase Cuadro No. 9).

A manera de reflexión

Si la participación de los ciudadanos la ubicamos en una nueva lógica referencial diferente a la visión *participacionista* definida como una forma de relación exclusivamente conflictual y/o de cooptación o manipulación desde el poder, así como en el marco de los grupos de intereses (partidos, organizaciones religiosas, organizaciones políticas y económicas), la participación colaborativa entonces, no es más que una mezcla de aspectos como el diálogo abierto, las instituciones sólidas de las organizaciones públicas, el compromiso cívico y las competencias ciudadanas de democracia más allá de la poliarquía, conjuntamente y en interacción entre el sistema político y la sociedad, generando decisiones y políticas públicas en lo sustantivo y en lo práctico más legítimas y compartidas. Sin estos elementos, desde los ciudadanos, la administración pública se vería desconectada de otros ejes fundamentales tales como la transparencia, rendición de cuentas y la accesibilidad. Por esta razón, dejamos ver claramente en la ponencia que es necesario una plataforma democrática de gobierno con solidez en sus elementos institucionales y sustentadas en una democracia real donde la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración, la confianza y las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), sirvan de elementos articuladores activos entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Son estos elementos los que le imprimen un diferencial político sustantivo a la forma de gobernar a través de la inclusividad en la gestión. De ahí que sería factible el conjunto de espacios de formas de participación de los actores no gubernamentales en la gestión pública, nos referimos a la participación Cara a Cara, Participación en línea, y la participación formal.

Bibliografía

- Archong Fung (2002) *Collaboration and Countervailing Power: Making Participatory Governance Work*. En Draft JFK School of Government Harvard University.
- Barber, Benjamin (2004) *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*. Almuzara, España.
- Brainard, Lori A. y McNutt, John G. (2010) "Virtual Government- Citizen Relations: Informational, Transactional, or Collaborative?" en *Administration & Society*. Pags. 836-858.
- Brugué, Quim (2005) *Modernizar la administración. Burocracia, Nueva gestión Pública y Administración deliberativa*. IGO-UAB (Mimeo).
- Buendía Espinosa y América Martínez Sánchez (2006) "Las competencias del ciudadano de conocimiento como base para ejercer sus derechos y responsabilidades", en *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Freddy Mariñez Navarro (ed), Limusa, Noriega Editores, México.
- Creighton, James (2005) *The public participation Handbook. Making Better, Decisions Through, Citizen Involvement*. Jossey-Bass, USA.

- Cusba, Enrique (2012) "Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas, en *El desafío en el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Gastón Concha y Alejandra Nasser (Coordinadores), Documento de proyecto, CEPAL.
- Calderón, César y Sebastián Lorenzo (Coordinación), (2010) *Open Government. Gobierno Abierto*. Algón Editores, España.
- Castell, Manuel (1999) *La era de la información. La sociedad red*. Vol. 1, España, Siglo XXI Editores
- Castells, Manuel (2008) "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance", en *The ANNALS of th American Academy of Political and Social Science*. 616; march., 78-93.
- Center for Tecnology in Government de la University of Albany (<http://www.ctg.albany.edu/>)
- Dawes, Sharon S (2010) "Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-based Transparency", en *Governement Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, 377-383.
- Dougherty, Jr., George W and Jennifer Easton (2011) "Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation Through Boards and Commissions", en *The American Review of Public Administration* 41 (5).
- Eggers, William D (2009) "From conflict to Collaboration: Lessons in Networked Governance from the Federal Cooperative Conservation Initiative". In *Unlocking the Power of Networks. Keys to High-Performance Government*, Stephen Goldsmith and Donald F. Kettl (ed), ASH Institutte for Democratic Governnance and Innovation/JFK School of Government, Harvard University.
- Font Joan, Joaquim Brugué y Ricard Gomà (2006) *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. IGO-UAB (mimeo).
- Fountain, Jane (2005) "Central Issues in the Political Development of the Virtual State". Paper prepared for "The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context". Lisbon, March 4-5,
- Harrison, Teresa M, Santiago Guerrero, G. Brian Burk and Meghan Cook (2011) "Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective", en *The Proceeding of the 12th Annual International Digital Governement Research Conference*.
<http://www.sfu.ca/~vivek/personal/papers/CSCLIssuesForResearch.pdf>.
- Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (2010) (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly, USA, First Edition.
- Lukensmeyer, Carolyn, Joe Goldman y David Stern (2010) *Assessing Public Participation in an Open Government Era. A Review of Federal Agency Plans*. IBM Center for The Business of Government/Fostering Transparency and Democracy Series.
- Mariñez Navarro, Freddy (2009) "El Capital Informacional en la Gestión Pública. Una aproximación al análisis de redes", en *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. VII-No. 11. Santiago de Chile.
- Meijer, Albert J, Deirdre Curtin, and Maarten Hillebrandt (2012) "Open government: connecting vision and voice" en *International Review of Administrative Sciences* March 78:1.
- Michels, Ank (2011) "Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?" en *International Review of Administrative Sciences* June, 77:2, 275-293.
- Noveck, Beth Simone (2010) "The Single Point of Failure" en *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) O'Reilly, USA, First Edition.

Schuler, Douglas (2010) "Online Deliberation and Civic Intelligence" en *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by), O'Reilly, USA, First Edition.

Open Government Working Group del Gobierno de los Estados Unidos de América.

O'Leary, Rosemary and Nidhi Vij (2012) "Collaborative Public Management : Where Have We Been and Where Are We Going?" en *The American Review of Public Administration* 42(5).

Rainey, Hall G. (2003) *Understanding and Managing Public Organization*, 3tr Ed. USA, Jossey-Bass publishers.

Páginas Web

<http://www.sfu.ca/~vivek/personal/papers/CSCLIssuesForResearch.pdf>., (04-04-2013)

<http://www.ctg.albany.edu/>, (25-04-2013)

Reseña biográfica

Freddy Mariñez Navarro es Doctor en Sociología Política. Profesor-Investigador Titular de la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, México. Actualmente es Director de la Maestría en Administración Pública y Política Pública (MAP), así como profesor del curso "Política, democracia y política pública" del Doctorado en Política Pública de esta escuela. Director de la Cátedra de Investigación "Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos" y del Observatorio de Política Pública de Nuevo León (www.observatoriodepolitica.com). Ha sido *Visiting Scholars* en Harvard University y Georgetown University (Woodrow Wilson Center), así como de universidades de Canadá, Francia, Costa Rica y Brasil. Tiene variadas publicaciones en revistas científicas tanto nacionales como extranjeras. Su reciente libro en coautoría con Rafael Valenzuela Mendoza se titula *Gobierno Abierto: ¿Más innovación?, ¿Más Gobierno?, ¿Más sociedad?, ¿En qué consiste? Propuesta para los gobiernos locales* (2013). Autor también del libro *Hagamos entre todos la política pública. Una visión relacional de la política pública* (2011). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt-México.

Teléfono: 52-81-86258357

Fax: 52-81-86258385

E-mail: fmariñez@itesm.mx / freddy.marinez@gmail.com

www.freddymarinez.com

www.librosfreddy.com

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro No1
Participación colaborativa en la política pública

Fases de la Participación	Identificación de los componentes del proceso de la participación	Actividades de la participación	Secuencia de la Política Pública
Primera fase	Análisis de la decisión de Participar	Identificación de decisiones a ser tomadas. Especificación de un plan de los pasos de hechura de la política pública. Definición de propuestas de soluciones.	Formulación, objetivos y y decisión de la política Pública
Segunda fase	Planificación del proceso de la participación	Necesidades y demandas que serán resueltas con los ciudadanos. Identificación de técnicas y recursos a emplear. Identificación de la prioridad de soluciones.	Planificación de actividades y recursos a emplear.
Tercera fase	Implementación de la Planeación	Involucramiento de mucha gente, de diferentes partes, diversas, heterogéneas, así como diferentes recursos y capacidades.	Implementación de la Política Pública. Acciones de los ciudadanos con funcionarios públicos.

Fuente: construcción propia en base a James L. Creighton (2005)

Cuadro No. 2
Los múltiples objetivos de la participación ciudadana

En función del papel otorgado a los ciudadanos	En función de aquello que obtienen los Gobernantes
<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a ser informados - El derecho a ser consultados - El derecho a tomar parte en las decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> - La disponibilidad de colaboradores - La legitimidad política - La mejora de las decisiones - El fortalecimiento del capital social

Fuente: Font, Brugué y Gomà, 2006

Cuadro No. 3
Formas de participación y su relación con los elementos institucionales

Tipos de Participación	Definición	Confianza Institucional	Transparencia	TICs	Competencias de colaboración
Participación de Opinión	Participación circunscrita a la búsqueda por parte del gobierno de sugerencias del ciudadano	1.- Confianza limitada sólo a la opinión de los funcionarios y ciudadanos. 2.- Canales institucionales no claros e imprecisos.	1.- Primera generación de la transparencia. 2.- transparencia opaca	1.- e-gobierno (Portales gubernamentales)	1.- No hay disposición a la colaboración en la hechura de la política pública. 2.- No se toma en cuenta la experiencia de los ciudadanos
Participación conflictual	Desencuentro de intereses con respecto a acción gubernamental	1.- Desconfianza entre actores gubernamentales y no gubernamentales. 2.- Canales institucionales no claros e imprecisos. 3.- Combinación de la participación no Institucional con la Institucional.	1.-Primera generación de la Transparencia. 2.- Transparencia opaca	1.- e-gobierno (Portales gubernamentales)	1.- Falta de liderazgo colaborativo de parte de los funcionarios y ciudadanos 2.- Compromiso ciudadano sin inteligencia cívica. 3.- No se toma en cuenta la experiencia de los ciudadanos
Participación Colaborativa	Una herramienta para alcanzar los objetivos de la administración pública, sirviendo como medio para la redistribución del poder que permite a los ciudadanos, actualmente excluidos de los procesos políticos y económicos, a que se incluyan deliberadamente en el futuro. Co-innovar, co-construcción de lo público	1.- Confianza entre actores institucionales y ciudadanos 2.- Canales institucionales que permitan a los ciudadanos proponer temáticas y agendas, procesos y estructuras, recursos e información para la hechura de las políticas públicas	1.- Datos abiertos (Open Data) 2.- Transparencia focalizada 3.- Códigos Abiertos (Open Sourcing)	1.- Government-wide website 2.- Data.gov (Web 2.0) 3.- Medios Digitales 4.- Redes sociales	1.- Funcionarios públicos con liderazgo colaborativo 2.- Ciudadanos alertas con habilidad para colaborar y monitorear 3.- Reciprocidad 4.- Compromiso público e inteligencia cívica 5.- Se toma en cuenta la experiencia de los ciudadanos

Fuente: construcción propia

Cuadro No. 4
Creando una Cultura de gobierno inclusivo

Formación y Desarrollo Profesional	Proporcionar entrenamientos al personal de la administración Pública con la oportunidad de aprender nuevos procesos, herramientas y técnicas, así como aumentar sus habilidades
Incentivos	Los incentivos motivan a los empleados a realizar actividades u objetivos específicos. Pueden incluir el reconocimiento positivo, como premios, o la promoción profesional más meritosa.
Nuevas unidades y posiciones	Algunas agencias gubernamentales han creado nuevas unidades y posiciones para trabajar en las metas de una administración abierta.
Estándares de buena participación	Las agencias públicas están creando estándares concretos y definiciones de lo que constituye una buena participación. Estos pueden incluir el uso de tácticas específicas y otros métodos que conducen a una mayor coherencia.
Políticas y sistemas para responder a las insumos públicos	Las agencias del gobierno están instituyendo sistemas, estructuras y mecanismos para asegurarse que las ideas y opiniones del público se toman en cuenta y sean incorporadas o no a la política pública.
Evaluación y Medida	Se requiere que las agencias gubernamentales establezcan un sistema de medición y evaluación para ver el progreso en la consecución de objetivos tanto en la transparencia, como en la participación y colaboración.

Fuente: Construcción propia en base a Lukensmeyer, Goldman y Stern (2010)

Cuadro No. 5
Participación Pública en línea

Crowdsourcing o ideas	Un proceso abierto en el que los ciudadanos están invitados a compartir y votar sobre ideas para hacer frente a una pregunta o problema público específico.
Concursos o competiciones	Recompensas que reciben aquellos ciudadanos por dar o desarrollar soluciones innovadoras a problemas específicos y a desafíos
Wikis	Sitios web que permiten a los visitantes editar páginas web, publicar enlaces y documentos, y crear nuevas páginas interconectadas. Muy a menudo utilizado para agregar información.
Salas abiertas <i>on line</i> en la ciudad para el chats	Eventos en los que el público plantea preguntas o comentarios a líderes de las agencias y tomadores de decisiones que responden en tiempo real.
Medios de comunicación	Blogs, Twitter, Facebook, You Tube y otras plataformas basadas en Web que permiten a los ciudadanos relacionarse con las oficinas públicas.

Fuente: Lukensmeyer, Goldman y Stern (2010)

Cuadro No.6 Participación Cara a Cara

Sesiones de Audiencias Públicas	Sesiones que permiten a los funcionarios públicos escuchar el testimonio y las declaraciones para responder a las preguntas de los ciudadanos y de los stakeholders
Foros dirigidos a los stakeholders	Sesiones que reúnen a los stakeholders y expertos con conocimientos importantes para discutir los programas de las agencias u oficinas públicas
Foros con ciudadanos y residentes	Sesiones que permiten a diversos grupos de residentes y ciudadanos involucrar a los funcionarios gubernamentales apropiados

Fuente: Lukensmeyer, Goldman y Stern (2010)

Cuadro No.7 Participación formal

Comités Consultivos Gubernamentales	Formalmente creados, no son más que instancias permanentes que ofrecen las agencias gubernamentales para consejos y retroalimentación del público (stakeholders y expertos).
Elaboración de reglas	Las leyes de procedimientos administrativos definen cómo las agencias regulatorias crean reglamentaciones federales, así como el rol que jugaría el público en la elaboración de reglas.

Fuente: Lukensmeyer, Goldman y Stern (2010)

Cuadro No.8 Competencias fundamentales requeridas para la colaboración del funcionario público

Competencias	Capacidades y habilidades subyacentes
Asociatividad	Desarrollo de redes y construcción de alianzas, compromisos con actividades con funciones combinadas; búsqueda de un terreno común con una ampliación de rango a actores con intereses (stakeholders); uso de contactos para construir y fortalecer las bases internas
Influencia y negociación	Persuadir a los otros; construir consensos a través del dar y recibir; beneficio de cooperación con los otros para la obtención de información y logros de fines; facilitar las situaciones "ganar-ganar".
Habilidades interpersonales	Considerar y responder apropiadamente a las necesidades sentimentales de la gente en diferentes situaciones; ser discreto, sensible compasivo, así como tratar a los otros con respeto.
Creatividad e innovación	Desarrollar nuevas ideas y aplicaciones de soluciones innovadoras para hacer mejoras organizacionales; crear ambientes de trabajo que motivan la creación de grupos de trabajo y la innovación; diseño e implementación de nuevos programas y procesos
Conciencia del contexto Externo	Identificar y no dejar pasar fechas clave de las tendencias de las políticas sociales, económicas y políticas que podrían afectar la organización; comprender los plazos corto y largos de los planes y determinar cómo se posicionaría para alcanzar ventajas competitivas de los negocios en la economía global.

Emprendedor	Identificar oportunidades para desarrollar nuevos productos y servicios en y fuera de la organización; estar dispuesto a tomar riesgos;
Resolver problemas	Identificar y analizar problemas; distinguir entre la información relevante y no relevante para tomar decisiones lógicas; proveer soluciones a problemas individuales y organizacionales
Manejo de conflictos	Identificar y tomar medida para prevenir situaciones potenciales que pudieran resultar en confrontaciones desagradables; manejar y resolver conflictos y desacuerdos de una manera constructiva y positiva para minimizar efectos negativos

Fuente: William D. Eggers (2009)

Cuadro No 9
Competencias del ciudadano en la era de la información

Dimensiones	Competencias			
Individual	-Hacer planes de vida y proyectos personales. - Uso efectivo de lenguaje y símbolos para lograr metas propias. -Uso de TICs	-Defender y afirmar las necesidades intereses y responsabilidades y límites personales.	-Actuar en contextos complejos comprendiendo su rol y estatus y las consecuencias de sus actos.	-Derivar los principios y valores de los derechos humanos de una concepción basada en la libertad y la dignidad individual.
Grupal	-Considerar a cada persona como Ser Humano.	- Usar el lenguaje y los símbolos efectivamente para: - Relacionarse bien con los demás. - Dialogar, comprender opciones, tomar decisiones y acciones. -Usar el conocimiento y la información interactivamente. -Adaptarse al uso de las nuevas tecnología de la información	- Construir sus relaciones con los demás de acuerdo a los valores de justicia, libertad, igualdad y solidaridad.	- Construir, cooperar e implantar corresponsablemente proyectos en equipo administrando y resolviendo conflictos.

		interactivamente.		
Social	<ul style="list-style-type: none"> -Convivir con los demás. -Defender la democracia. -Valorar la autoridad democrática. 	<ul style="list-style-type: none"> -Participar en debates públicos (argumentando y reflexionando) y tomar decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> -Valorar las diferencias de la diversidad humana. 	<ul style="list-style-type: none"> -Trabajar para lograr la paz.

Fuente: Buendía y Martínez (2006).