

## “ESTADOS ABIERTOS” E INCORPORACIÓN CIUDADANA EN INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

Miguel Arturo Morales Zamorano,<sup>1</sup>

González Beltrones Adria Velia,Valenzuela Miranda Guadalupe Aleida,  
Rafael Ramirez Villaescusa<sup>2</sup>

**Sumario.** I. Introducción. II. Patrones de dominación III. Desarrollo ¿Inclusión: ¿Incorporación o integración? IV. Exclusión y estrategias de incorporación V. incorporación de expertos en gestión Socio-gubernamental VI. Conclusiones

### Resumen

Se parte de la pregunta ¿Qué espacios, tiempos y recursos tiene la ciudadanía para ser incluida en el diseño, ejecución, control y evaluación de estrategias de colaboración con tomadores de decisiones gubernamentales? distinguimos dos variables: espacios, tiempos y recursos ciudadanos y colaboración en proyectos gubernamentales. Metodología: De orden interpretativo, comparativo, asociativo y denotativo conceptual desde el espectro teórico de la Escuela francesa *Annales*, de Fernando Braudel (1997) Resultados: Se han generado deductivamente la reconstrucción denotativo descriptiva de nociones tales como “institución”, “participación”, “calidad inclusiva”, “exclusión” y “Estado”, entre otras, llegando a construir elementos aportativos tales como los conceptos de “Estado abierto”, “Gestión Socio-gubernamental”, y de manera fundamental, los de “Estado”, “Gobierno”, “Administración pública” e “Institución”, destacándose la deducción de esquemas explicativos del fenómeno de la exclusión. Discusión y Conclusión: Al presentarse la colaboración ciudadana en instituciones gubernamentales, se hace pertinente la construcción de fórmulas plausibles de conveniencia ciudadana, que permitan el estímulo de capital social en torno a ello, tales como: formas de incorporación colaborativa de ciudadanos en actos de gobierno (Morales,2012) la inteligencia colectiva (Lévy,2004:52-53) puede llevar a superar la idea de un gobierno sobre las personas para orientarnos a la administración de las cosas sin abolir al Estado (Wallerstein,2004:190) y la incorporación de especialistas “desde afuera” como filosofía de vida institucional orientada a su creciente legitimación, tiende a reforzar la pertinencia de concebir y desarrollar el constructo de “Estado abierto” con sus pilares de apertura regulatoria a organizaciones ciudadanas especializadas en intervención gubernamental, financiación y redes de colaboración.

**Palabras clave:** Estados abiertos, Gestión Socio-gubernamental, Incorporación, inclusión e integración.

---

<sup>1</sup> Docente Investigador de Tiempo Completo adscrito al Departamento de

<sup>2</sup> Docentes Investigadores de Tiempo Completo adscritos al Departamento de Derecho,DCS,URC,Universidad de Sonora

## **Abstract**

**Introduction:** Product of an research process, it has left of the following central question: ¿What do spaces, times and resources have the citizenship to be included in the design, execution, control and evaluation of strategies of collaboration with drawees of government decisions?, where we distinguish two variables: 1. - Spaces, times and citizen resources, as well as 2. - The independent variable of collaboration in government projects.

**Methodology:** It has been continued for it a methodology of interpretive, comparative, associative and conceptual denotative order, from the theoretical spectrum of the French School of the *Annales*, particularly represented by the Historian Fernando Braudel (1997), already going to contributions of theoretical classic and to investigation reports.

**Results:** They have been generated interesting discoveries deductively, as the descriptive explanatory uselessness of such notions as "institution", "participation", "inclusive Quality", "exclusion" and "State", among other, ending up building, as effect of the effort deconstructive, elements such as the concepts of "Open State", "Citizen-government Gestion", and in a fundamental way, those of "State", "Government", "public Administration" and "Institution", standing out the deduction of explanatory outlines that it have given historical place to the phenomenon of the exclusion like effect of the inappropriate handling of cultural and institutional elements of language.

**Discussion and Conclusion:** When being presented the "incorporation" of citizen specialists in government institutions as prospective futureble scenary of citizen-government gestion, it becomes pertinent to arrive to the construction of commendable formulas to convenience of the citizenship that they allow the stimulus of social capital around it, for that which: 1. – there are forms of citizens' collaborative incorporation in government's acts, being pertinent to regulate opening of spaces, times and resources to organized specialists (Morales,2012); 2. - The collective intelligence (Lévy,2004:52-53), it can take to overcome the idea of a government on people to guide us to the administration of the things without abolishing to the State (Wallerstein,2004:190), and 3. - The incorporation of specialists "from out" as philosophy of institutional life guided to their growing legitimation, it spreads to reinforce the relevancy of to conceive and to develop the concept of "Open States" with their pillars of regulatory opening to citizen organizations specialized in government intervention, financing and nets of collaboration. It is advisable to give continuity to the line of research of theoretical development, by means of empiric cases of the concept "Open States."

**Keywords:** Open States, Citizen-government Gestion, Incorporation, inclusion and integration

## Introducción

Durante siglos, en un largo proceso de maduración social en torno a cierta actitud dependentista de los pueblos en relación con sus gobiernos, se ha llegado a pensar e incluso a desear espacios, tiempos y recursos por parte de la ciudadanía para ser incluida, tomada en cuenta para el diseño, ejecución, control y evaluación de estrategias de colaboración con tomadores de decisiones gubernamentales; en esa aspiración podemos distinguir dos elementos: 1.- Espacios, tiempos y recursos ciudadanos, así como 2.- Predisposición a colaborar en proyectos gubernamentales.

Un gobierno “racional” históricamente impide, seguramente de manera deliberada, la intromisión ciudadana en sus asuntos, ya que su “racionalidad” es eminentemente política e instrumental, ciertamente alejada de toda lógica (racional) humana y/o ciudadana por diversos y tal vez obvios motivos, entre los que por supuesto podríamos destacar la necesidad de no ser enjuiciados, incomodados en sus decisiones o incluso impedidos a actuar de acuerdo a intereses de grupo o de partido político en el poder, alejándose eventualmente de intereses ciudadanos.

Darles espacios, tiempos y recursos a los ciudadanos podría ser, de acuerdo a la lógica del poder, como peligroso, como compartir el poder, sobre todo atendiendo cierto refrán popular ya entrado en obsolescencia de que, *el poder se ejerce, no se comparte*, cuantimás si hay predisposición ciudadana a actuar, a ejercer su poder colaborando en proyectos gubernamentales, diseñándolos, monitoreándolos, evaluándolos, controlándolos, situación verdaderamente incómoda para tomadores de decisiones de la vieja guardia.

Al contrario, aquella “racionalidad gubernamental”<sup>3</sup> está intrínsecamente ligada a la tecnología gubernamental <sup>4</sup> o de intervención,<sup>5</sup> que como estrategias de actuación están orientadas a manipular lo social de acuerdo a lo que pudiéramos denominar ciertos “patrones de dominación”:

**Patrones de dominación:** (Morales,2012)

- 1.- El lenguaje (Discurso retórico-político o de dominación)
- 2.- La hechura de normas (conformación del Estado conveniente)
- 3.- Exclusión ciudadana (alejamiento de la colaboración experta organizada)
- 4.- Acercamiento estructural selectivo de colaboradores (Facilitación de complicidades)
- 5.- Creación y mantenimiento de sueños colectivos o “inconscientes colectivos”
- 6.- Educación social mediática (“circo” o entretenimiento irrelevante vía medios)
- 7.- Racionalidad técnica o instrumental (excluyente, ahistórica, controladora, positivista)
- 8.- Dominio empírico (la ciencia carece de valor, solo hechos comprobables)
- 9.- Vigilancia y castigo (legal, penal, etcétera)

Ciertamente a la ciudadanía libre pensadora corresponde acceder a cierta racionalidad emancipatoria, <sup>6</sup> que permita intervenir reflexiva y activamente en la modificación de tales patrones transformándolos a su favor y a favor de las

---

<sup>3</sup> Foucault, Michel, *La gubernamentalizad*, en M. Foucault y otros, Espacios de poder, La Piqueta, Madrid,1991

<sup>4</sup> De Marinis, P., *Gobierno y gubernamentalidad*, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo), en RAMOS TORRES, R. y GARCÍA SELGAS, F. (comp.) Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999,pp. 73-103.

<sup>5</sup> Castel, Robert, *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires,1997,pp.16

<sup>6</sup> Giroux, H.,*Teoría y resistencia en educación*, Siglo XXI, México,1992,pp.241

grandes masas de ciudadanos en condiciones de dominación y de exclusión de las esferas de poder gubernamental.

*“La racionalidad emancipatoria, en este contexto, está basada en los principios de crítica y acción. Apunta a criticar aquello que es restrictivo y opresivo y simultáneamente a apoyar la acción que sirve a la libertad y al bienestar individual. (...) la racionalidad emancipatoria plantea su interés en la autorreflexión con acción social diseñada para crear las condiciones materiales e ideológicas en las que existen relaciones no alienantes y no explotadoras.” (Giroux,1992:241)*

Aquellos patrones de dominación y el ideal de la racionalidad ciudadana emancipatoria habrán de ser tomados en cuenta más delante en el desarrollo del presente trabajo.

### **Desarrollo : Inclusión: ¿Incorporación o integración?**

Jürgen Habermas ha trabajado ampliamente en torno a estas y muchas más categorías conceptuales,<sup>7</sup> tratando de conceder valor científico y social a esos elementos.

Es conocida la gradualidad de la lucha contra la exclusión, aunque aún como pretendiendo ignorarse el concepto de “incorporación”, para lo cual se enuncian y explican esos tres niveles de la acción ciudadana en relación con instituciones gubernamentales:

- 1º.- Inclusión - exclusión
- 2º.- Integración
- 3º.- Incorporación

Es relativamente fácil comprender el tránsito del primer nivel al segundo, esto es, donde cualquier ciudadano, independientemente de sus condiciones de clase, físicas, de género, de raza, religión, etcétera, es capaz y logra registrarse, incluirse, al parecer siendo parte de algo, auto generando y satisfaciendo sus

---

<sup>7</sup> Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona,1999,pp.107-111

necesidades de “pertenencia”<sup>8</sup> aunque podría ser aún sin integrarse,<sup>9</sup> pudiendo darse la idea de que “*te registro, te contrato, te incluyo pero te congelo, te ignoro, no te integro...*”; luego, te podrían llegar a integrar para que participes en su caso (para que opines, para que votes, por ejemplo), pero no para que colabores en el diseño, en la ejecución, control, monitoreo, control, evaluación de los juegos e incluso jugando como parte protagónica de los juegos, esto es, puedes llegar a integrarte pero dejando de incorporarte en la dinámica cotidiana de esos juegos que juega la gente.

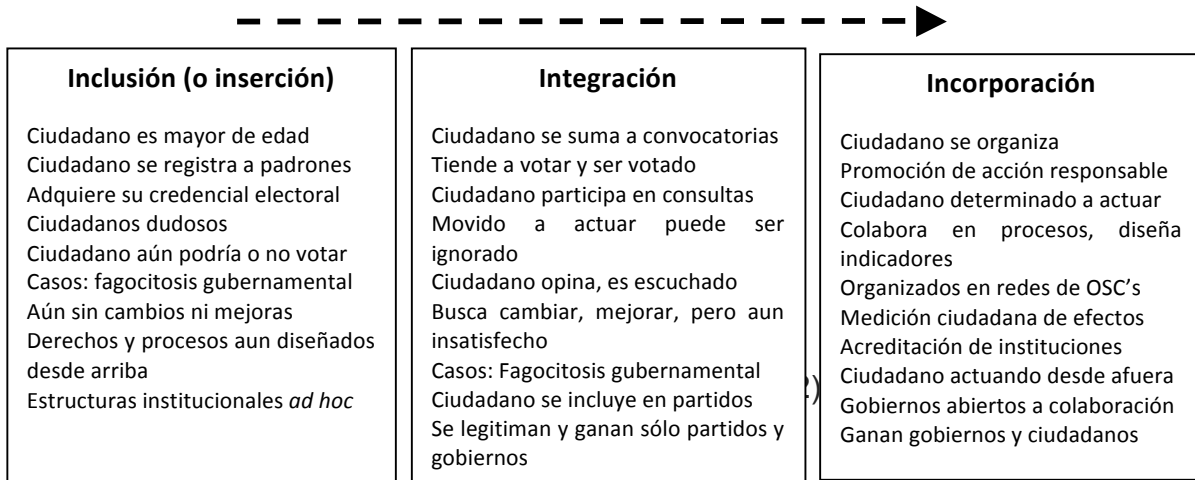
Así, partiendo de la premisa de que “*ciudadanos sin poder son ciudadanos vulnerables*”, éstos podrían no ser excluidos, pero que siendo incluidos pueden ser desintegrados y hasta desincorporados de las estructuras y funciones de interacción cotidiana en la o las organizaciones socio gubernamentales de las que podría ser parte, lo cual por supuesto los coloca en estado de vulnerabilidad. Podríamos comprender así, que para el empoderamiento ciudadano habría que incorporarlos, de manera abierta y voluntaria en colaboración gubernamental, para lo cual de incluir a incorporar hay similitudes conceptuales, pero grandes diferencias:

---

<sup>8</sup> Maslow, Abraham, *Motivación y personalidad*, Díaz de Santos S.A., España, 1991

<sup>9</sup> **Muntaner**, Joan Jordi, *De la integración a la inclusión: un nuevo modelo educativo*. en Arnaiz, P.; Hurtado, M<sup>a</sup>.D. y Soto, F.J. (Coords.) 25 Años de Integración Escolar en España: Tecnología e Inclusión en el ámbito educativo, laboral y comunitario. Murcia: Consejería de Educación, Formación y Empleo, 2010

**Esquema 1: Diferencias entre “inclusión”, “integración” e “incorporación”**



Así, se puede incluir (dejar de excluir) e integrar a ciudadanos a esferas gubernamentales de poder, pero aun así, seguir siendo vulnerables, ya que sin incorporarlos a que colaboren, a que de manera externa y organizada, sin perder su identidad como ciudadanos sean considerados activa y protagónicamente actores y hasta autores de sistemas de trabajo operativo conjunto, sin lo cual se hace imposible además, transitar hacia mejores estadios de vida donde todos ganen, baste recordar el ya clásico libro de Habermas<sup>10</sup> cuando busca la comprensión del diálogo intersubjetivo en la búsqueda de una democracia deliberativa, donde se enfrentan las racionalidades ciudadanas que le identifican con sus “naciones” (o culturas), a otros con los “estados de derecho” (o posiciones de conveniencia) y a otros más con el espíritu de la “democracia” (o condición de dominación), llegando cada actor a tratar de privilegiar su postura.

Por ejemplo, tanto ciudadanos como gobernantes buscarán en un diálogo constructivo operar naturalmente desde sus propias racionalidades o lógicas, donde la lógica del ciudadano podría ser, entre otras, la búsqueda de consideración o de empoderamiento, mientras que la de gobernantes la búsqueda

<sup>10</sup> Habermas,...op.cit

también de comprensión para legítima e incluso legalmente mantener y ejercer su poder pero sin compartirlo.

### **Exclusión y estrategias de incorporación**

La categoría conceptual de “nación” y las culturas diversas que implica, obligan a los excluidos a hacerse y comportarse de acuerdo a patrones establecidos, desde los cuales se decide o no a incorporarse (con riesgos) o solamente a integrarse a acuerdos pero sin actuar, sin buscar empoderarse, las más de las veces optando por ésta última cómoda opción en una vida de cierto confort, llegando incluso solo a luchar por ser tomado en cuenta en términos de ser solamente incluido, esto es, no excluido.

Robert Castel<sup>11</sup> abunda al respecto de la exclusión social (lo que él llama la “desafiliación”), señalando que se tornan cada vez más vulnerables y frágiles los no incluidos, pudiendo fácilmente deducir de ello la idea de necesarias alianzas entre colaboradores con capacidades especiales, esto es, tanto entre “los capaces” como entre “los no capaces” (los que deciden no colaborar por múltiples razones válidas) y entre ellos mismos.

Dicho de otra manera: se está en la necesaria visión comprometida de lucha por los derechos ciudadanos, por categorías de individuos capaces ahora de irrumpir sobre aquel patrón de dominación señalado antes, en aras de su emancipación y del logro de su incorporación efectiva en responsabilidades ciudadanas especializadas, pero también la incorporación de ciudadanos que por no ser especialistas en asuntos de gobierno sean excluidos, desintegrados y hasta desincorporados en tareas de ese tipo.

---

<sup>11</sup> Castel, Robert, *Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre*, Revista Internacional de Sociología (RIS), Vol.72, Extra 1,2014, pp. 15-24



Giddens<sup>12</sup> introduce al respecto el análisis espacio temporal como un eje central en la labor sociológica, dado que sitúa el análisis de lo social en un contexto determinado, pudiendo fácilmente deducir que las prácticas de una acción heterodoxa o “anómica” (no regulada), producto de la reflexividad, puede llegar a irrumpir estructuras sociales y a generar cierto progreso, orientándolas hacia el empoderamiento de los excluidos, construyendo discursos *ad hoc*, convenientes a sus propias redefiniciones y de las de su entorno; al parecer complementando al funcionalismo, el cual propone que las sociedades están dotadas de mecanismos propios capaces de regular los conflictos y las irregularidades, que podrían variar en función de los medios existentes, equilibrando el sistema social.

Luhmann<sup>13</sup> en su esfuerzo por lograr describir diferenciaciones en sistemas sociales, señala puntualmente que “...*las formas de diferenciación son (al mismo tiempo) formas de integración de la sociedad*” (489), dándose como reconstrucción constante de su misma unidad como diferencia, esto es, en la medida en que hay exclusiones diferenciadas se confirma y robustece la regla o al sistema mismo.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, la distinción que hace David Lookwood (1964) entre integración sistémica e integración social (la primera referida a cohesión entre sub-sistemas y la segunda entre individuos y sistema social), parece contradecir la tesis de que habría de darse la exclusión para que hubiese integración al presentarse la integración desde esos dos enfoques complementarios. En todo caso aquellas “diferenciaciones” a que alude Luhmann estarían solo dadas por la especialización, o en su caso por capacidades diferentes en este mismo tenor, y ambas opciones pueden considerarse socialmente sistémicas.

---

<sup>12</sup> Giddens, Anthony, (1995), *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina

<sup>13</sup> Luhmann, Niklas, *La sociedad de la sociedad*, Herder-UI, México, 200, pp.471-525

Luhmann además, rescata el concepto general de “inclusión” formado por Talcott Parsons y desarrollado por T.H. Marshall,<sup>14</sup> quien la perfila como la acción de haber aceptado un cierto status en una cierta membresía de un complejo social, desarrollándose así cierto sentido de pertenencia, lo cual nos aclara que tanto los capaces como quienes han decidido no actuar por carencia de especializaciones pueden ser integrados, incluidos e incorporados, solo por el hecho de simpatizar con alguna corriente ideológica, llegando a aceptar cierto status de diferenciación al decidir ser miembro de esa apuesta, ser tomados en cuenta e incorporados en procesos empoderados de toma de decisiones.

Por lo anterior, cuando el autor se refiere a que la diferenciación de sociedades se da por las condiciones de inclusión, da la impresión de que su creciente complejidad tiende a ofrecer posibilidades crecientes de inclusión a todos los seres humanos, sin embargo, ello podría medirse a través de cierto reconocimiento y éxito a quienes han decidido ser diferentes. Define a la “exclusión” como la carencia de oportunidades para que las personas sean socialmente tomadas en cuenta<sup>15</sup> habiendo exclusión, insiste, sólo cuando la inclusión es posible.

Al parecer la diferenciación por estratos, especialidades funcionales de los actores sociales y castas ha hecho que las sociedades tiendan a generar sus propias condiciones de autoreproducción (autopoiesis), afirmando y reafirmando condiciones de pertenencia desde las cuales, en su incumplimiento, se genera la exclusión.

Sin embargo, ahora estaríamos hablando de un cierto tipo de exclusión que, aun no atendiendo a aquellas condiciones (entre pobres y ricos, entre especialistas o entre familias o castas), se excluye por predisposición o prejuicio (racial, de género, de origen, de edad, etcétera). A esto último estaremos denominando exclusión perjudiciada por diferenciación, la cual tiende a afectar centralmente a especialistas diferentes, en cuestiones de gobierno (en este caso), pero cuyo

---

<sup>14</sup> Marshall, T.H., *Ciudadanía y desarrollo social*, Garden City, N.Y.1964,pp.65-122

<sup>15</sup> Luhmann...op.,cit pp.492

capital intelectual y/o capacidades diferentes de especialización les abre estratégicamente cauces para su acción colectiva, lo cual en este trabajo se propone.

### **La incorporación de expertos en gestión Socio-gubernamental**

El experto en asuntos públicos es igual que cualquiera pero excluido de su derecho de ser tomado en cuenta como tal (vaya paradoja)... ¿Qué está faltando? –El mismo Giddens propone: la acción para su empoderamiento ahora funcional.

Resulta puntualmente pertinente y necesario referirnos ahora a la Biopolítica o Biopoder que orienta la “nosología”<sup>16</sup> de padecimientos en contextos socio-políticos, conceptos con los cuales desde el poder, ha pretendido Michel Foucault determinar mecanismos que llevan a caracterizar las condiciones que privan en la especie humana y que los gobiernos habrían de atender. En sus obras “Defender la Sociedad” (2000), “Estrategias de poder” (1999), y “Estética, ética y hermenéutica” (1999), desarrolla estos elementos teóricos, sin embargo, se refieren a visiones desde el poder gubernamental, y no a ver de manera inversa, una nosología de instituciones gubernamentales desde la ciudadanía.

El mismo Foucault, al igual que Carl Marx en El Capital (libro II), han reconocido que no es posible concebir sólo un poder como el de quienes gobiernan, o el poder de un “Jefe de familia”, o el del clérigo, o el del líder sindical entre muchos otros, sino múltiples poderes en un complejo social, señalando que “...*la sociedad es un archipiélago de poderes diferentes,*”<sup>17</sup> por esta razón podría de inmediato

---

<sup>16</sup> Se refiere en medicina a la clasificación, descripción y diferenciación de enfermedades y que Foucault rescata para tratar de ubicar las que corresponden al tejido social, a pueblos gobernados.

<sup>17</sup> Foucault, Michel, *Ética, estética y hermenéutica*, obras esenciales volumen III, Paidós, Barcelona, 1999b, pp.239

llegar a preguntarse: ¿Qué parte de la sociedad es la que habría de ejercer el poder (tal vez de *expertise*, de conocimiento o moral) como para dictaminar e incluso llegar a acreditar la salud-enfermedad de instituciones de gobierno?

La respuesta también automática es: Grupos de ciudadanos hasta ahora excluidos y organizados en redes coherentes y de diversas disciplinas científicas avocados a la generación de nuevo conocimiento (a la investigación científica) sobre instituciones de gobierno, capaces de desarrollar estrategias, tecnologías, modelos teórico empíricos de actuación y todo orientado a la generación de efectos (efectividad) en términos de impactos en mejoría de satisfacción, confianza y credibilidad ciudadana en sus instituciones de gobierno. Para ello se requiere de aprendizajes y de formación de nuevas generaciones de expertos en materia de higiene institucional, biología, medicamentación o tratamientos no sólo tecnológicos sino holistas, sistémicos, que permitan reorientaciones a procesos deseables por la ciudadanía.

La función de vigilar y castigar (2012) correspondería, en el “buen” o “mal” funcionamiento de instituciones de gobierno, a aquella red coherente de ciudadanos, llegando a diagnosticar enfermedades institucionales y a castigar acreditando o no su efectividad, canalizando la reparación de daños cometidos por virtud de ofensas hechas a la sociedad en el desempeño de la función gubernamental, evitando llamar al servidor público “corrupto”, sino delincuente<sup>18</sup> en el deseo y la representación de quien delinque y que ha de ser castigado.

Se puede abrir así, espacio a una nueva corriente de pensamiento y de acción que bien pudiéramos llamar *Gestión Socio-gubernamental*, la cual contiene en sí, y de manera necesaria, la capacidad de aquellos ciudadanos organizados en redes coherentes para desarrollar su propia “alteridad”, esto es, sus capacidades para ponerse en el lugar del otro, para entender la otredad, sus sueños, aspiraciones, su cultura, sus tradiciones, sus deseos y sus razones, ello a fin de interpretar

---

<sup>18</sup> Foucault, Michel, *Las palabras y las cosas, una arqueología de las ciencias humanas*, Siglo XXI, 1966

sanamente las condiciones que cualquier institución habría de tener para generar efectos deseables.

*“Frente a los reclamos ciudadanos contra los partidos y los gobernantes, (lo que está en juego son) los modos concretos en los que (la democracia representativa puede) conceder al pueblo soberano nuevos espacios institucionales deliberativos y participativos de manifestación directa y de intervención en los procesos de política pública.”<sup>19</sup>*  
(Eberhardt,2015:35)

Esos nuevos espacios de colaboración con los gobiernos son para la acción de esos especialistas en nosología institucional, en el funcionamiento del bio-poder gubernamental, siendo que

*“...el alejamiento y desconfianza de muchos ciudadanos respecto de los políticos y de las instituciones por ellos promovidas, así como su fragmentación, heterogeneidad y falta de conocimiento profundo y especializado sobre algunos asuntos públicos comunes, podía también entorpecer el óptimo desempeño de tales mecanismos.”<sup>20</sup>*

Parece entonces justo que los gobiernos se abran a la diagnosis y acción colaborativa de ciudadanos expertos en Gestión Socio-gubernamental, parece justo y necesario que esos ciudadanos históricamente excluidos de su potencial intervención profesional desde afuera de las instituciones gubernamentales sean ahora tomados estratégicamente en cuenta, sin exclusiones; sin embargo, sería ingenuo ignorar que *“En la práctica, esta justicia suele ser excluyente, lenta, compleja y costosa, lo que provoca que la mayoría de los mexicanos no accedan a*

---

<sup>19</sup> Eberhardt, María Laura, *Las formas participativas y deliberativas de la democracia: ¿superando la crisis de la representación?*, en La balsa de piedra, No. 10, enero-marzo, Universidad de Buenos Aires, Argentina,2015,pp.35

<sup>20</sup> Ibid.,pp.37

*ella o queden insatisfechos con sus resultados,”*<sup>21</sup> barreras que conjuntamente, gobiernos y ciudadanos habrían de romper.

La historicidad de esas exclusiones parece también dar la razón a tales planteamientos. Fernando Braudel (1949) en sus paradojas teórico historiográficas de las discontinuidades y tiempos diferenciados de larga duración nos aclara que los rompimientos con culturas excluyentes (como es el caso), aunque persistirán continuidades, corresponde a los intelectuales realizar cortes de la historia para interpretar el pasado, el presente y el futuro de las comunidades, aislando el fenómeno en un período de tiempo determinado (corte sincrónico) y/o los efectos del pasado sobre futuros problemas.

Por ejemplo, el preguntarnos ¿de qué ha servido la profesionalización del servicio civil de carrera en los efectos de satisfacción, credibilidad y confianza ciudadana? –Las respuestas a ello tal vez pudieran construirse de la forma en que Braudel nos propone y con lo cual coincidimos: Son tiempos diferentes que requieren de otras soluciones, aunque las secuelas de aquella intención sean evidentes y persistan como huellas en el tiempo. Es la coyuntura de los acontecimientos la que abre pauta a nuevas estructuras o a nuevas formas de inclusión que contemplen ahora a especialistas desde afuera de las estructuras gubernamentales.

Los patrones sociales de cada región del mundo son consecuencia de sus historias diferentes, lo “nacional” y lo “popular” emergen. Así, el holismo sobre el pensamiento único de los gobernantes ahora irrumpe incorporando al de especialistas que le hagan ver sus condiciones nosológicas y sus soluciones. Las raíces económicas y sociales frente a la fachada política tienden a echar flor, esto es, la larga duración se enfrenta ahora a lo “episódico”, el hombre global ante el

---

<sup>21</sup> **Peña Nieto**, Enrique, *Discurso durante el evento: Informe y propuestas sobre justicia cotidiana en México*, 2015[en línea]disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-losestados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-el-evento-informe-ypropuestas-sobre-justicia-cotidiana-en-mexico/> [consultado en abril 28,de 2018]

hombre fraccionado; frente al discurso político la medición de efectos mediante indicadores ahora ciudadanos capaces de rendir cuentas desde afuera.

*“El gobierno sobre las personas es sustituido por la administración de las cosas y por la dirección de los procesos de producción. El Estado no será "abolido"; se extingue.”<sup>22</sup>*

Braudel (1949), al respecto de esto último argumenta que la sociedad (mediterránea) se mueve en ciclos determinados por el medio ambiente y por las sociedades humanas (el crecimiento y declive de particulares poderes públicos y sociales, sistemas de gobierno, de comercio, etc.)

Emergen entonces formas de inclusión colaborativa de ciudadanos en actos de gobierno, que superando ampliamente el manipulable concepto de “participación”, hace a la ciudadanía hacerse co-responsable, por virtud de sus especializaciones, de actos de gobierno en colaboración<sup>23</sup> (Morales,2012), todo ello dependiendo de la capacidad de actuar coherentemente y con cierta inteligencia colectiva,<sup>24</sup> que permita llevar a superar la idea de un gobierno sobre las personas y orientarnos a la administración de las cosas sin abolir al Estado

---

<sup>22</sup> Wallerstein, Immanuel, *Impensar las Ciencias Sociales: límites de los paradigmas decimonónicos, Siglo XXI-UNAM-COLSON*, 4ta edición, México, 2004, pp.190

<sup>23</sup> Morales, *Control ciudadano de instituciones en gobiernos abiertos*, memorias de la VIII Conferencia anual INPAE, 25-27 abril, Puerto Rico,2012 pp.7

<sup>24</sup> **Lévy**, Pierre, *Inteligencia Colectiva, por una antropología del ciberespacio*,2004, traducción del francés por Felino Martínez Álvarez, de la obra original *L'Intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*, (1956), OPS edics, Washington, D.C., pp.52.53

## **“Estado abierto” y roles de comunidades epistémicas en Gestión Socio-gubernamental ante culturas adversas**

La vieja categoría conceptual griega de “Estado”, aún empleada como herramienta conceptual con la cual se intentan descripciones de la compleja realidad actual, ha distorsionado y mantiene confusas y mal logradas explicaciones del poder gubernamental sobre una población soberana que habita en un territorio y sujeta a un régimen jurídico preciso.

Ante lo anterior, y dadas las comunes confusiones entre responsabilidades, atribuciones, recursos, logros, espacios, tiempos, políticas y acciones “de Estado” comparado con lo mismo “de Gobierno”, acotamos el concepto de **Estado** al *complejo de normas que regulan conductas de ciudadanos y de actores gubernamentales en un espacio determinado*, mientras que por **gobierno** entenderemos a los tres poderes en acción sistémica corresponsable e integral (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), quedando la **Administración pública** definida como el complejo de instituciones que operan con recursos públicos, cuando toda **institución** es concebida para este caso, como todo producto vivo de procesos histórico sociales que genera satisfactores a sus beneficiarios.

De esa manera, a “Estado abierto” bien podríamos definirlo como institución, en términos de Complejo de normas, producto vivo de procesos histórico sociales, que co-diseñadas, monitoreada su vigencia y reformuladas continua y permanentemente por ciudadanos expertos, y co-diseñadas, aprobadas, promulgadas, observadas y sancionadas por quienes gobiernan, generan satisfacción regulatoria a toda la ciudadanía.

Una evidencia clara que podría apoyar de manera empírica tal definición podría ser la definición de “sujetos obligados” a que hacen referencia las leyes de transparencia y acceso a la información pública en diversos países, las cuales señalan quienes deben hacer pública cual información, refiriéndonos ahora a ciudadanos obligados a incorporarse y colaborar de manera organizada, en



Asociaciones civiles como organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's), actuando investidos ya no de autoridad política sino moral e intelectual, así como a gobernantes obligados a dar apertura y facilidades regulatorias a esos ciudadanos, ejerciendo su autoridad institucional y política.

Al lado de “Estados abiertos” tenemos a los “Gobiernos abiertos”, uno de cuyos pilares, “la colaboración”<sup>25</sup>, supone la necesaria incorporación de ciudadanos expertos en asuntos públicos, como lo es en la acreditación de impactos de efectividad, o de efectos de satisfacción, credibilidad y confianza de ciudadanos en sus normas y en general en sus instituciones de la administración pública que dirigen sus gobiernos.

Así, se deja entrever cierta apertura a profesionales expertos en asuntos Estatales, gubernamentales e institucionales (de la administración pública), a fin de que no sólo participen, sino que colaboren en el rediseño del Estado (de ese complejo normativo) y de sus instituciones, desempeñando roles que habían estado ausentes en culturas latinoamericanas caracterizadas por intervenciones partidocráticas de actores escasamente escrupulosos, que suelen desdeñar su acción protagónica como agentes de cambio hacia neo-regulaciones legítimas en condiciones de gobernanza en red.

En América latina la CEPAL ha estado promoviendo en varios países este mismo efecto de colaboración de expertos en instituciones de gobierno,

*“En el caso del Parlamento chileno, durante el 2016 se organizó conjuntamente un programa de formación de capacidades, consistente en cuatro jornadas de trabajo con los funcionarios y asesores de la Honorable Cámara de Diputados. El objetivo de este programa fue aumentar los niveles de información, sensibilización y compromiso con la*

---

<sup>25</sup> Calderón, César y Lorenzo, Sebastián, (2010), *Open government*, Algón editores, colección Algón No. 5, Jaén, 2010, pp. 284 p.

*transparencia y la probidad. Expertos, académicos y representantes de la sociedad civil y de diversos organismos de los poderes del Estado*<sup>26</sup>

Algo muy similar está sucediendo en mayo junio de 2018, al percatarnos de que Equipo Pueblo, A.C., dirigido por Laura Becerra Pozos, se encuentra realizando una Consulta Nacional en México entre OSC e integrantes de la Academia en Acción por el Desarrollo Sostenible -A4SD-, para habilitar y empoderar a los actores de la sociedad civil, promovida por DECA, Equipo Pueblo, AC sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que contribuya a Fortalecer el Conocimiento, el Diálogo, la Participación y la Incidencia de la Sociedad Civil en el marco de la Red Mexicana en Cooperación Internacional y Desarrollo REMECID<sup>27</sup>

En el marco de este proceso reciente de incorporación colaborativa ciudadana corresponsable, un “Estado abierto”, similar al *open government*,<sup>28</sup> se puede llegar a definir incluso, como un complejo de normas, cuya hechura ciudadana y multidisciplinaria, regula conductas de gobernantes y ciudadanos, apoyados en asociaciones civiles de expertos, financiadas, facilitadas y reconocidas por el Estado (por ese complejo normativo) y por la misma ciudadanía dada su transparencia, colaboración y rendición de cuentas.

---

<sup>26</sup> **Naser, Alejandra**, *De gobierno abierto a Estado abierto*, Instituto Latinoamericano y Caribeño de Planificación Económica y Social [en línea] disponible en <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/CEPALyEstadoAbierto,2018> [consultado el 28 de mayo]

<sup>27</sup> Becerra, Pozos Laura, *Consulta Nacional en México entre OSC e integrantes de la Academia en Acción por el Desarrollo Sostenible -A4SD-*, para habilitar y empoderar a los actores de la sociedad civil, promovida por DECA, Equipo Pueblo, AC sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que contribuya a Fortalecer el Conocimiento, el Diálogo, la Participación y la Incidencia de la Sociedad Civil y apoyada por la Red Mexicana en Cooperación Internacional y Desarrollo REMECID 2018.

<sup>28</sup> Calderón, César y Lorenzo, Sebastián, *Op., cit. pp 252*

*“Lo que pretendo destacar es: 1) que como bien lo ha destacado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; ... y 3) que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.”*<sup>29</sup>

Esa incorporación de ciudadanos expertos a la acción gubernativa (desde afuera), tiende a conceder efectividad, satisfacción, credibilidad, confianza, re-funcionalidad, legitimidad y fortaleza a sus instituciones gubernamentales, de manera colaborativa y especializada, desde fuera de las estructuras administrativas de gobiernos; a ese espectro de actuación ciudadana en Estados abiertos se puede llegar a denominar *Gestión Socio-gubernamental*.

Ese “Estado abierto” en tanto complejo de normas (desde la visión del *Estado hueco* concebido por Milward,<sup>30</sup> tiende a terciarizar o a conceder a terceros (asociaciones ciudadanas de expertos en colaboración), el diseño, presentación de iniciativas, evaluación ex-ante y ex-post, así como ulteriores valoraciones periódicas de impactos de normas, últimas acciones que legisladores de poderes legislativos nunca han desarrollado y menos de manera científica.

Construir “comunidades epistémicas” abocadas a estas responsabilidades no resulta utópico, sino futurible, bastando sólo hacer un esfuerzo adicional al que cotidianamente estamos acostumbrados, se requiere de operar un enfoque de sistemas, de transdisciplina y de promover tres pilares o elementos fundamentales de ese Estado abierto: Apertura regulatoria a organizaciones

---

<sup>29</sup> Oszlak Oscar, (2013), *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, en SIARE del CLAD, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013, pp.32

<sup>30</sup> Un “Estado hueco” tiene una participación indirecta y muy limitada en la acción pública, cediéndola a agencias externas no directamente responsables ante la autoridad, Milward, H. Brinton, PROVAN, Keith G. y ELSE, Bárbara A., 1998, *Qué es el “Estado Hueco”?*, en Bozeman, pp. 411-428

ciudadanas especializadas en intervención estatal e institucional, Financiación y Colaboración.

Gobernar así, no sólo se limita al logro de colaboraciones ciudadanas de especialistas en el poder legislativo, sino de manera integral en los poderes, judicial, legislativo y ejecutivo, incorporados (no sólo incluidos ni integrados), atendiendo ingentes demandas ciudadanas; se requiere como cualquier institución (en tanto ente vivo), ser diagnosticado en su complejidad normativa vigente a fin de detectar lagunas, contradicciones, vacíos que generan impunidades e injusticias, instituyendo ordenamientos que especifiquen roles de agentes especializados que desde fuera de los gobiernos tiendan a incorporarse e ir acreditando poco a poco sus niveles de mejoras o de refuncionamiento como instituciones sociales.

## **Conclusiones**

### **Incorporación como criterio de gestión gubernamental**

Después del análisis denotativo conceptual realizado, así como de evidencias de aportes teóricos y algunos empíricos al respecto, la pregunta inicial de ¿Qué espacios, tiempos y recursos tiene la ciudadanía para ser incluida en el diseño, ejecución, control y evaluación de estrategias de colaboración con tomadores de decisiones gubernamentales?, amerita deductiva y concluyentemente la respuesta siguiente: Solo desde espacios externos a las estructuras gubernamentales puede la ciudadanía emancipada y sin perder identidad ni intereses ciudadanos, actuar para tratar de incidir en la acreditación y mejora institucional, pero la inversión en tiempos y recursos sólo puede darse en condiciones de “Estados abiertos” que generen obligaciones a gobiernos de financiar con presupuesto público a

organizaciones especializadas de la sociedad civil. La variable de “colaboración” estaría condicionada a lo anterior, ya que para nadie es grato trabajar sin recibir remuneraciones profesionalmente especializadas adecuadas. Así, transitar de la inclusión a la integración y de ésta a la incorporación implica costos que las instituciones mismas deben asumir en sus propios procesos de legitimación.

Que los servidores públicos en nivel de toma de decisiones hagan suyos estos planteamientos requiere de tiempo de comprensión, aceptación y de su responsabilización social. Asumir responsabilidades públicas desde sus propias campañas políticas requiere de conocimiento, de apropiación de aportaciones emergentes desde la ciudadanía especializada en asuntos de gobierno, en Gestión Socio-gubernamental, requiriéndose además de competencia y apertura cultural. Ello implica más que visiones inclusivas, la comprensión y promoción de responsabilidades colaborativas; mucho más que de gobiernos abiertos, de Estados abiertos como instrumentos de colaboración para la gestión incorporativa.

### Fuentes de consulta

**Becerra**, Pozos Laura, Consulta Nacional en México entre OSC e integrantes de la Academia en Acción por el Desarrollo Sostenible -A4SD-, para habilitar y empoderar a los actores de la sociedad civil, promovida por DECA, Equipo Pueblo, AC sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que contribuya a Fortalecer el Conocimiento, el Diálogo, la Participación y la Incidencia de la Sociedad Civil y apoyada por la Red Mexicana en Cooperación Internacional y Desarrollo REMECID, 2018

**Bozeman**, Barry, *La Gestión Pública su situación actual*, FCE, México, 1998

**Braudel**, Fernando, *El mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, FCE, 2da. Ed., Trad Ing-Esp por Wenceslao Roces, México, 1997

**Calderón**, César y **Lorenzo**, Sebastián, *Open government*, Algón editores, colección Algón No. 5, Jaén, 2010

**Castel**, Robert, *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, 1997

\_\_\_\_\_ *Los riesgos de excusión social en un contexto de incertidumbre*, Revista Internacional de Sociología RIS, Vol.72, Extra,2014

**Dean**, M., *Governmentality: power and rule in modern society*, SAGE Publications, Londres,1999

**De Marinis**, P., *Gobierno y gubernamentalidad*, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo), en RAMOS TORRES, R. y GARCÍA SELGAS, F. (comp.) Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999

**Eberhardt**, María Laura, *Las formas participativas y deliberativas de la democracia: ¿superando la crisis de la representación?*, en La balsa de piedra, No. 10, enero-marzo, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2015

**Foucault**, Michel, *La gubernamentalidad*, en M. Foucault y otros, Espacios de poder, La Piqueta, Madrid, 1991

\_\_\_\_\_ *Estrategias de poder*, obras esenciales volumen II, Paidós, Barcelona,1999a

\_\_\_\_\_ *Ética, estética y hermenéutica*, obras esenciales volumen III, Paidós, Barcelona, 1999b

\_\_\_\_\_ *Defender la sociedad*, Fondo de cultura económica, Buenos Aires, 2000

\_\_\_\_\_ *Las palabras y las cosas, una arqueología de las ciencias humanas*, Siglo XXI, 1966

**Giddens**, Anthony, *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 1995

**Giroux**, H. *Teoría y resistencia en educación*, Siglo XXI, México, 1992

**Habermas**, Jürgen, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1999

**Lévy**, Pierre, *Inteligencia Colectiva, por una antropología del ciberespacio*, traducción del francés por Felino Martínez Álvarez, de la obra original L'Intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace, (1956), OPS edics, Washington, D.C., 2004

**Lookwood**, David, Social Integration and Sistem integration, 1964, en Zollschan, George K., y Walter Hirsch, *Social Change: Explorations, diagnoses and conjectures*, Nueva York, 1976

**Luhmann**, Niklas, *La sociedad de la sociedad*, Herder-UI, México, 2007

**Milward**, H. Brinton, PROVAN, Keith G. y ELSE, Bárbara A., (1998), *Qué es el "Estado Hueco"* en **Bozeman**, 1998

**Marshall**, T.H., *Ciudadanía y desarrollo social*, Garden City, N.Y., 1964

**Maslow**, Abraham, *Motivación y personalidad*, Díaz de Santos S.A., España, 1991

**Morales**, *Control ciudadano de instituciones en gobiernos abiertos*, memorias de la VIII Conferencia anual INPAE, 25-27 abril, Puerto Rico, 2012

**Muntaner**, Joan Jordi, *De la integración a la inclusión: un nuevo modelo educativo*. en Arnaiz, P.; Hurtado, M<sup>a</sup>.D. y Soto, F.J. (Coords.) 25 Años de Integración Escolar en España: Tecnología e Inclusión en el ámbito educativo, laboral y comunitario. Murcia: Consejería de Educación, Formación y Empleo.

**Naser**, Alejandra, *De gobierno abierto a Estado abierto*, Instituto Latinoamericano y Caribeño de Planificación Económica y Social, accesible en <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/CEPALyEstadoAbierto>, 2018

**Oszlak** Oscar, *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, en SIARE del CLAD, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo,

**Peña Nieto**, Enrique, *Discurso durante el evento: Informe y propuestas sobre justicia cotidiana en México*, disponible en: Página de la presidencia, <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-losestados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-el-evento-informe-ypropuestas-sobre-justicia-cotidiana-en-mexico/>, 2015

**Wallerstein**, Immanuel, *Impensar las Ciencias Sociales: límites de los paradigmas decimonónicos*, Siglo XXI-UNAM-COLSON, 4ta edición, México, 2004

Fecha de recepción 03/02/2018

Fecha de aceptación 15/04/2018