

GRAMÁTICA DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

EL CASO DEL GOBIERNO ABIERTO

===== Oscar Mauricio Covarrubias Moreno



GRAMÁTICA DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

EL CASO DEL GOBIERNO ABIERTO

===== Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

TOGIVE

Transatlantic Open
Government Virtual
Education =====

**Erasmus +
2022**

GRAMÁTICA DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

EL CASO DEL GOBIERNO ABIERTO

Primera edición, 2022



Recognition Share Equal 4.0 Spain (CC BY-SA 4.0 ES)

Togive.

Erasmus +

Fundación General de la Universidad de la Laguna.

Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico.

Academia Internacional de Ciencias Político

Administrativas y Estudios de Futuro.

Autor: Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio.

Esta licencia permite que otros mezclen, retoquen y creen a partir de su trabajo, incluso con fines comerciales, siempre que den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo los mismos términos.

Hecho en México / Made in Mexico

ISBN: 978-607-96906-4-9



9 786079 690649

ÍNDICE

1.....PRESENTACIÓN

PRIMERA PARTE:

5.....¿CÓMO SE DISCUTEN LOS ASUNTOS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO?

- 6..... 11. LOS ASUNTOS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO
- 15..... 12. TEMAS PARA LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

SEGUNDA PARTE:

26.....¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS DE ESTADO?

- 27..... 2.1. CONCEPTOS ANUDADOS A LAS POLÍTICAS DE ESTADO
- 31..... 2.2. POLÍTICAS DE ESTADO. UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN
- 34..... 2.3. ATRIBUTOS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

TERCERA PARTE:

51.....¿CÓMO SE HABLA DEL GOBIERNO ABIERTO COMO POLÍTICA DE ESTADO?

- 52..... 3.1. EL GOBIERNO ABIERTO COMO ASUNTO DE ESTADO
- 61..... 3.2. PROYECTO TOGIVE
- 63..... 3.3. ANÁLISIS DE CORPUS LINGÜÍSTICO
- 65..... 3.4. CORPUS DE GOBIERNO ABIERTO COMO POLÍTICA DE ESTADO
- 68..... 3.5. REPORTES DE CONCORDANCIAS Y CONTEXTOS

76.....REFLEXIONES FINALES

78.....REFERENCIAS

84.....ANEXO 1

REPORTES GENERADOS POR LANCSBOX

PRESENTACIÓN



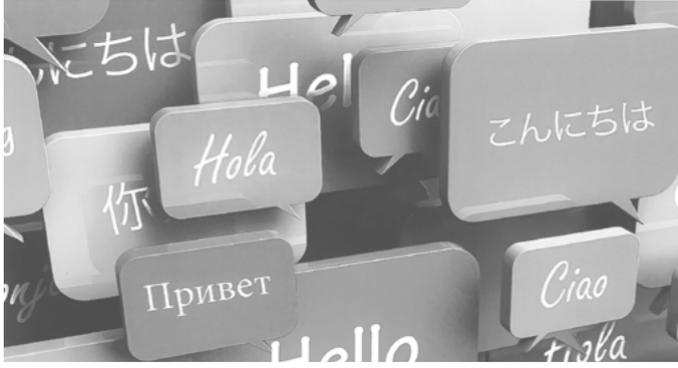
Hoy día son crecientes los pronunciamientos a favor de políticas de Estado que permitan hacer frente a cuestiones emergentes, así como a problemas sociales persistentes que han adoptado formas muy diferentes de las que se producían hace escasamente dos o tres décadas, es algo reconocido de manera creciente por gobiernos, partidos políticos, organismos, instituciones académicas y grupos sociales. A esta clase de políticas se les invoca como la mejor opción para atender las grandes cuestiones sociales, que requieren una respuesta colectiva, de fondo, y coordinada. Que imponen también a los gobiernos, a actuar con una perspectiva transversal; esto es, a interrelacionarse con mayor intensidad, tanto en lo interno, como con el entorno, justamente porque se trata de asuntos que no conciernen a una entidad en lo individual, sino al conjunto de instituciones gubernamentales.

Sin embargo, a las políticas de Estado se les discute mucho, pero se ha investigado poco sobre cómo los académicos, políticos, funcionarios públicos y ciudadanos entienden o articulan el tema. En la investigación que aquí se presenta, empezamos abordar esta brecha, a través de una revisión de la literatura y utilizando el análisis de corpus, un método desarrollado dentro de la lingüística, para explorar cómo estos grupos de interés, de diferentes lugares, conceptualizan y hablan sobre esta clase de políticas, sobre los asuntos que atienden, en especial sobre el gobierno abierto (GA).

La investigación es parte de proyecto Transatlantic Open Government Virtual Education TOGIVE, financiado por el programa ERASMUS+ de la Unión Europea, tiene como propósito aportar elementos para profundizar en la noción de las llamadas Políticas de Estado en lo general, y del Gobierno Abierto en lo particular. Esta última, se halla presente en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2016) la cual, refiere que el gobierno abierto como política de Estado, deberá enfocarse bajo criterios de continuidad, sustentabilidad, transversalidad, en una estrategia de largo plazo y con visión de conjunto.

El tratamiento del tema, lo realizamos a través de tres momentos analíticos. Primero, se destacan las principales cuestiones que actores académicos y políticos asocian a las Políticas de Estado. Segundo, se identifican las principales características que se espera tengan esta clase de intervenciones. Tercero, se responde a la pregunta ¿Qué son las Políticas de Estado? Con base en lo anterior, y, a partir de un análisis textual de las opiniones vertidas por los participantes en el curso MOOC (acrónimo en inglés de Massive Online Open Courses): "Desarrollo de Políticas de Gobierno Abierto", se aportan elementos para ampliar la comprensión del gobierno abierto como política de Estado.

PRIMERA PARTE



¿CÓMO SE DISCUTEN LOS ASUNTOS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO?

La forma en que se debaten las políticas de Estado (PE) y los asuntos para los cuales se invocan, está enmarcada por las expresiones de los políticos, funcionarios públicos, académicos y otros actores acerca de las mismas. Se trata de una forma de "enmarcar" el cual, puede entenderse como "la construcción del significado, un fenómeno procesual activo" (Benford y Snow, 2000). Una de las formas más cruciales en que se lleva a cabo este enmarcar es a través del lenguaje. Wodak y Fairclough (1997), apuntan que las diferencias políticas siempre se han constituido como diferencias en el idioma, las contiendas políticas siempre han sido en parte luchas por el idioma dominante. Aunque, esto no quiere decir que las disputas políticas puedan reducirse a disputas lingüísticas; más bien, el lenguaje es una forma crucial en la que diferentes agrupaciones políticas afirman sus posiciones y generan alianzas. En la misma línea, Hajer y Forester (1993), plantean que la argumentación es el medio a través del cual los actores tratan de imponer su visión de la realidad a otros, sugieren ciertas posiciones, prácticas y arreglos sociales. Así, el discurso que ayuda a enmarcar y encauzar los resultados políticos es socialmente constitutivo y moldeado.

Con lo anterior en mente, en los siguientes apartados, a partir de la revisión y análisis de diversas fuentes bibliográficas, hemerográficas, materiales de conferencias e informes institucionales, destacamos el tipo de asuntos, problemas públicos para los cuales, los diferentes actores, invocan las PE en diferentes lugares y contextos. Ya que hablar de los asuntos de PE, implica considerar una serie de ideas asociadas, como parte de ello, identificamos algunas de las principales nociones sobre el concepto, así como ciertos rasgos que suelen atribuirse a las mismas.

1.1 | LOS ASUNTOS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Las PE suelen invocarse para atender los grandes problemas y asuntos que inciden en el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Cuestiones que, si bien no son nuevas, si lo es la forma con que ahora se presentan. Los problemas públicos son ahora más complejos, se han transformado en cuanto a su extensión, intensidad y conectividad. Suponen una mayor afectación territorial y poblacional, una acumulación en los efectos, así como, de un aumento significativo en la cantidad de los factores involucrados. El resultado de todo esto, son objetos de política multidimensionales, de escala local y global que no son fáciles de subdividir.

En este punto, conviene citar a Meilán (2004), quien se refiere a la existencia de cuestiones de Estado que, por su importancia y su permanencia, rebasan las variaciones que produce la alternancia en el gobierno. Sugiere que, a los ejemplos más característicos y tradicionales, han de sumarse aquellas cuestiones propias de cada tiempo y país. Así, aunque existan discrepancias, incluso fuertes, al interior de los gobiernos y, entre éstos y la oposición, deben procurarse lograr pactos, que permitan una unidad de acción. Sobre el caso de España, Meilán considera que, debido la naturaleza del Estado autonómico, este tipo de cuestiones, adquieren dimensiones que resulta difícil abordarse o gestionarse satisfactoriamente desde cada comunidad o gobierno local.

Parece haber cierto consenso en torno a los grandes temas que deben ser considerados en la agenda de las PE, sin embargo, es previsible que las dificultades surgirán al intentar encontrar una definición del problema suficientemente compartida, como tampoco resultará sencillo, formular una política unificada al respecto. Normalmente se está de acuerdo en el qué, la dificultad de presenta al determinar el cómo. Los grupos políticos en el

gobierno y en la oposición, tienen visiones distintas sobre los problemas cruciales de un país, y seguramente habrán de manifestarse.

Sin embargo, a pesar de las discrepancias, las PE deberán tomar en consideración, algunas características comunes que derivan de la naturaleza compleja del tipo de problemas o cuestiones que buscan resolver; entre ellas, se pueden identificar las que se mencionan en los apartados siguientes.

En principio, el carácter complejo de los problemas sociales está relacionado con dos razones. La primera, con un proceso de construcción social que determina qué cuestiones se definen como problemas sociales y la forma en que se definen como tales. La segunda, con las "causas materiales" de los propios problemas que involucran múltiples variables y relaciones inciertas.

Existe una tercera razón, que tiene que ver con el hecho de que los problemas sociales cada vez más, ponen en entredicho, cada vez más, los referentes tradicionales de organización y acción de los gobiernos que determinan la forma en que abordan los problemas y conciben sus soluciones. Nos referimos específicamente al referente funcional, que apunta a los sectores, compartimentos o áreas de política existentes; al referente espacial, que alude a las divisiones político-administrativas o jurisdicciones territoriales; así como, al referente temporal, relacionado con la duración de los ciclos o periodos de gobierno. En otras palabras, además de la "construcción social", existe una "construcción gubernamental" de los problemas que, sustentada en la aplicación de estos referentes o marcos de actuación que, en muchos sentidos, está siendo rebasada por la naturaleza y dinámica de los fenómenos sociales.

A partir de lo anterior, la complejidad de los problemas sociales en términos de la formulación de políticas puede operacionalizarse a través de las dimensiones espacial, causal y temporal que dan cuenta, por un lado, de la naturaleza y comportamiento de dichos problemas. Por otro, de las dificultades que dichos problemas representan para los referentes o policy framework tradicionales (Covarrubias, 2022).

a) *Asuntos que atraviesan las estructuras compartimentos existentes en las administraciones públicas.*

La primera dimensión del carácter complejo de los problemas sociales destaca las numerosas causas y variables que involucran, lo que hace que su atención interese o atravesie a distintos sectores o áreas de política pública en las que tradicionalmente se encuentran organizados los gobiernos. La mayoría de las grandes cuestiones sociales de nuestro tiempo, se han hecho transversales; debido a que su atención no depende de un solo ministerio, departamento, sino que "caen" en una zona de jurisdicciones mezcladas (Prats 2005).

La naturaleza multicausal o multifactorial de los problemas no puede estar mejor ilustrada que con la pobreza. La creciente convergencia de desventajas, expresada en indicadores sociales estrechamente conectados entre sí, cada vez más, pone en entredicho las estructuras y compartimentos convencionales existentes en las administraciones públicas.

A lo anterior, hay que añadir que los problemas se encuentran entrelazados mediante innumerables circuitos, interactúan entre sí, muy a menudo y en formas impredecibles. Como apunta (Courtney 2001), la globalización es suele ser la razón detrás de la creciente complejidad de los problemas. El nivel de interconexión existente hace que los cambios en cualquier lugar repercutan inesperadamente en todo el sistema (Luke 1998; Bryson 2006). Walker y Marchau (2013) apuntan que, debido a la globalización, los problemas y las interrelaciones entre los sistemas, las consecuencias de tomar decisiones políticas incorrectas se han vuelto más serias y globales, incluso potencialmente catastróficas.

Frente a las múltiples causas, factores y determinantes de los problemas sociales, cada vez es más necesaria y la colaboración interministerial e intergubernamental. Pero también, entre los gobiernos nacionales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros miembros y organizaciones de la comunidad mundial (Bryson et al. 2006).

Es difícil imaginar que se aborden con éxito los grandes problemas sociales, sin este tipo de entendimiento y coordinación.

b) *Asuntos que atraviesan territorios o fronteras político-administrativas.*

La segunda dimensión se refiere, por un lado, a que los problemas sociales complejos se desplazan en diferentes escalas: local, regional, nacional y global. Por otro, a que al ignorar las fronteras político-administrativas existentes, los problemas desarrollan su propia geografía; más aún, a que los mapas de los distintos fenómenos se superponen creando un complejo diseño cartográfico que perturba a las administraciones públicas, tan acostumbradas a maniobrar de acuerdo con una visión territorializada.

Entre sus orígenes y sus efectos, pueden mediar grandes distancias, como lo ejemplifica el fenómeno de la inmigración o el del narcotráfico en el que productores, grandes distribuidores y consumidores frecuentemente se encuentran en regiones distintas. Son también de asuntos que, en esta fase de desarrollo mundial, adquieren una dimensión que rebasa los ámbitos nacionales y requieren ser abordados por los gobiernos de diferentes países en forma bilateral o multilateral; a nivel regional, continental, e incluso global.

Resultado del profundo efecto que las tecnologías de la información y la comunicación hablan de la geografía de las cuestiones globales, implica aludir a una espacialidad no solo real, sino también virtual. Para Allen (2017), el avance de la tecnología, la intersección del entorno construido y el natural, así como la interacción global de culturas, personas y estados nacionales son tres fuerzas que, al alejarnos de las fronteras descritas geográfica y físicamente, nos acercan a las fronteras virtuales; fronteras con elementos que no respetan las fronteras tradicionales: Internet, el clima, los gérmenes. Dichos elementos, convergen para crear complejidad a una escala que nunca vista.

En suma, la dinámica de los fenómenos sociales contrasta o pone en cuestionamiento la estabilidad de las fronteras definidas de acuerdo con criterios políticos, funcionales, territoriales, temporales o incluso culturales. Los mapas creados por los problemas públicos no tienen fronteras fijas; por el contrario, éstas se definen o modifican al ritmo de su propia dinámica. Se trata de fenómenos que no conocen límites, ni se detienen ante ninguna barrera, cuyas causas se encuentran interrelacionadas o mutuamente determinadas. Por esta razón, los mapas político político-administrativos ya no son muy útiles para comprenderlos y menos aún para contenerlos.

c) *Asuntos que trascienden la duración de los ciclos de gobierno.*

La tercera dimensión se refiere a que los problemas sociales complejos, conllevan causas, procesos, consecuencias y soluciones de larga duración. La mayoría de ellos, son la expresión de una serie de factores económicos, sociales, políticos y culturales combinados, acumulados históricamente, no resueltos y agravados por la aparición de otros nuevos. Se trata de cuestiones de naturaleza no coyuntural que, por tanto, demandan políticas públicas de largo aliento que trasciendan los periodos electorales y de gobierno.

El deterioro del medio ambiente y la reversión de sus daños; el cambio demográfico que trae consigo el envejecimiento de la población; el agotamiento de los acuíferos; el creciente daño a los ecosistemas; la pérdida gradual de la biodiversidad; así como la epidemia de obesidad objeto de nuestro interés, por citar algunos, son problemas que tienen una cronología distinta a los ciclos de vida de los gobiernos (Walker et al. 2013; Covarrubias 2022), Y que, en términos de política pública, demandan respuestas de fondo y largo aliento que actúen sobre los factores estructurales, más que sobre sus manifestaciones coyunturales.

A la incapacidad o falta de voluntad para percibir las conexiones entre los distintos problemas, debe añadirse el hecho de que la complejidad dificulta la generación de evidencias para mejorar la hechura de las

políticas. Las largas demoras de tiempo, sugieren que en realidad nunca experimentamos plenamente las consecuencias de nuestras acciones.

El "sesgo presentista" impide anticipar los problemas del mañana, proteger el interés público a largo plazo y esforzarse por preparar al Estado para afrontar el futuro (Thaler y Sunstein 2008; Innerarity 2009; Kahneman 2020). Entre las cuestiones que pueden ser pasadas por alto o mal abordadas por los gobiernos, se encuentra una clase particular de problemas de política que se conocen como "progresivos", "lentos", o "emergentes". Este tipo de problemas, tienden a crecer gradualmente y, a veces de manera imperceptible, con un largo retraso entre las causas y sus efectos (Olson 2016). De manera que, los impactos negativos y su potencial para causar un daño significativo a largo plazo, pueden estar en el radar de los "expertos", pero generalmente carecen de señales de alerta temprana que puedan servir para movilizar la preocupación pública, y por lo tanto provocar o dar lugar a una respuesta gubernamental.

Desde la perspectiva temporal, la complejidad de los problemas sociales se explica porque trascienden los horizontes de planificación acotados a la duración de los ciclos de gobierno y que, por la usual falta de continuidad, deja al margen y a la incertidumbre, la atención, evolución y efectos futuros de dichos problemas.

En síntesis, el carácter complejo de los grandes asuntos públicos actuales, opera en sentido geográfico, funcional y temporal. En el primer caso, porque desbordan las fronteras territoriales; en el segundo, porque involucran a los distintos sectores de la actividad pública; y en el tercero, porque los problemas propios de la época, que están surgiendo o que se han agudizado, ya no pueden resolverse en un sólo ciclo de gobierno. Una de las consecuencias directas de esta naturaleza compleja, es la disminución del umbral de la acción unilateral y la ampliación de los ámbitos de decisión común. Lo cual, plantea un desafío a las administraciones públicas que tradicionalmente maniobran de acuerdo con una visión sectorizada, territorial y cortoplacista. Se hace frente a problemas o asuntos de gran complejidad con estructuras de gobierno y un repertorio de medidas obsoletos en muchos sentidos.

d) *Asuntos entrelazados*

En el mundo contemporáneo los estados y sus gobiernos se ven inmersos en un tejido incontrolable de relaciones y dependencias recíprocas. Los acontecimientos de los últimos años han llevado a las sociedades a enfrentar nuevas realidades, los gobiernos enfrentan ahora nuevos desafíos. Se trata sin duda, de un mundo más interdependiente donde es necesario identificar las correlaciones. En tales circunstancias, las PE tienen que ver con problemas que en un mundo globalizado son ocasionados por factores e incluso decisiones que se adoptan en lugares cada vez más alejados. Que no se pueden comprender ni atender dentro de los respectivos ámbitos de competencia. Se trata de fenómenos cuyas causas, se vinculan a procesos que ocurren en puntos alejados del lugar donde estos se manifiestan, cuya resolución, por tanto, tampoco depende sólo de decisiones adoptadas exclusivamente dentro de cada ámbito de gobierno. Por ejemplo, el problema de la migración, en el que los gobiernos tienen que actuar más allá de sus fronteras. Como crear empleos en los países de donde proceden los emigrantes, que expulsan a sus poblaciones. Se trata de realidades interconectadas que adquieren cada vez mayor presencia en un mundo que se vuelve más interdependiente a distintas escalas: local, regional, nacional y global.

Los problemas públicos de un sector frecuentemente afectan a problemas de otras áreas de actividad. En este sentido, los problemas públicos no son independientes, son parte de un entramado, por lo que difícilmente pueden ser resueltos usando un enfoque analítico que separe los problemas en diversos elementos o partes, ya que difícilmente un problema puede ser definido y resuelto independientemente de otros. Un sistema de problemas interdependientes requiere un enfoque holístico, es decir, una perspectiva que vea a los problemas inseparables y no medibles de forma separada del resto del sistema de problemas del que forman parte.

Se trata de fenómenos entrelazados a través de innumerables circuitos que ponen en comunicación todas las partes. Situación que da a

ciertos factores un poder inmenso para influir en el funcionamiento o comportamiento del resto de las partes de un sistema. A lo anterior hay que añadir que en un entorno ya no sólo globalizado sino donde las causas de los fenómenos sociales están relacionadas entre sí, movimientos que escapan al control de los gobiernos, añadiendo un factor de interdependencia y vulnerabilidad. Frente a la extensión de las conexiones las administraciones no pueden permanecer inconexas.

e) *Asuntos del interés común*

Otro de los rasgos distintivos de los problemas o cuestiones que los gobiernos deben afrontar de manera creciente, es la naturaleza y responsabilidad compartida de los mismos. Asuntos que, no siendo privativos de alguno, afectan o se extienden a varios de ellos. Su origen se debe a una mezcla de circunstancias geográficas y de interdependencia entre las que podemos enunciar los siguientes:

- Asuntos derivados de la vecindad geográfica, que afectan a comunidades contiguas. En esta categoría se encuentran los llamados problemas limítrofes o transfronterizos.
- Problemas que abarcan extensiones territoriales amplias. Que afectan porciones significativas e incluso a la totalidad de las poblaciones pertenecientes a distintas jurisdicciones. Se trata por ello de asuntos comunes de carácter regional.
- Cuestiones que involucran a uno o más gobiernos que, sin ser necesariamente fronterizos o pertenecer a la misma región, se ven afectados por la decisión adoptada por un gobierno ubicado en otro lugar o región.
- Problemas entre gobiernos que no comparten fronteras territoriales, pero que forman parte de relaciones de interdependencia en torno al uso y explotación de determinados recursos naturales como la energía o el agua, por ejemplo.
- Situaciones donde las jurisdicciones pertenecen a una región geográfica cuya asociación es necesaria para prevenir y enfrentar catástrofes naturales.

-Cuestiones derivadas de la pertenencia de los gobiernos a comunidades políticas más amplias, que les obliga a asumir nuevos compromisos, así como a participar en la resolución de problemas que afectan al conjunto, o a uno de los miembros de dicha asociación.

1.2 | TEMAS PARA LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

En el punto anterior, mencionamos que parece haber cierto consenso en torno a los grandes temas que deben ser considerados en la agenda de las PE. A continuación, reseñamos distintas expresiones de actores políticos y académicos sobre esta clase de políticas, así como las cuestiones sociales que se señalan que requieren este tipo de abordaje. Esto, con el propósito de enunciar, por un lado, temas para una agenda de PE. Por otro, sentar las bases para plantear una definición provisional de este tipo de políticas, lo mismo que de sus atributos básicos.

1.2.1. *Combate a la Pobreza*

El texto "Las políticas sociales como políticas de Estado" de Tedeschi y Desperbasques (1998) es por demás interesante. Primeramente, nos demuestra que la preocupación sobre el tema que nos ocupa no es reciente. Al referirse a las políticas sociales para la superación de la pobreza, los autores apuntan que las políticas de Estado no son simples reacciones del Estado frente a la cuestión social, sino una determinada forma estatal de abordarla. Entre los principales atributos que formulan los autores se encuentran:

- Abordaje integral de la pobreza que tome en cuenta la heterogeneidad y fragmentación del fenómeno;
- Equilibrio entre la solución de las urgencias propias de la coyuntura y el largo plazo;
- Perdurabilidad a través de mecanismos que permitan su real proyección en el tiempo y garanticen que las políticas sociales sean efectivamente políticas de Estado y no de gobiernos de turno;
- Participación real de los sectores involucrados en el diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales;
- Mecanismos claros y permanentes de concertación social que avancen en el involucramiento y compromiso de diferentes sectores

de la sociedad; coordinación programática e integralidad de las acciones propuestas, tendiendo a que se complementen entre sí; y
-Centralización de decisiones macro y descentralización operativa; y mecanismos de control institucional y comunitario orientados a desarticular el clientelismo y a transparentar la gestión.

La noción de PE también está presente en el caso de organismos internacionales. En su reporte *Superar la pobreza mediante la inclusión social*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008), establece que para solucionar el problema de pobreza y la exclusión es preciso atacar al primer eslabón de la desigualdad: la desnutrición. Para ello, indica que se requieren PE de largo plazo que suponen esfuerzos y compromisos sostenidos, con intervenciones orientadas de preferencia a los niños menores de tres años y a las mujeres embarazadas y en período de lactancia, todos los cuales están viviendo etapas cruciales de vulnerabilidad nutricional. Como parte de ello, considera un conjunto de pautas de política, algunas que deben aplicarse relativamente a corto plazo y otras de implementación a más largo plazo actuando en diferentes frentes desde una perspectiva multidimensional.

1.2.2. Administración de la Justicia

De acuerdo con Francisco J. Laporta (2001), catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, el funcionamiento adecuado y razonable de la Justicia es una cuestión de Estado más importante que muchas otras. La condición de atrofia de la administración de justicia en España es una amenaza latente que puede determinar por sí sola incluso el fracaso del orden constitucional democrático. Y es además una cuestión que suele estar en el trasfondo de la mayoría de esos otros graves problemas. Advierte que la solución judicial de los conflictos es algo que forma parte de los fundamentos mismos de la comunidad política moderna. Porque la solución judicial de los conflictos es algo que forma parte de los fundamentos mismos de la comunidad política moderna. Así lo expresaba Hobbes en 1651: '... sin la decisión de controversias no hay protección de un súbdito frente a las injurias de otro; las leyes concernientes al meum y al

tuum son vanas, y en cada hombre permanece... el derecho de protegerse a sí mismo mediante su fuerza privada... cosa contraria al fin para el que se instituye toda república'. Y no se trata sólo de la tradición política autoritaria que ha podido verse en el Leviathan hobbesiano. El pensamiento liberal coincide en esto plenamente con él. Véase si no lo que escribe sólo cuarenta años después John Locke: "... allí donde haya dos hombres que no tengan una regla establecida y un juez común al que apelar en esta tierra para la determinación de las controversias sobre su derecho, esos hombres están todavía en el estado de naturaleza y bajo todos los inconvenientes que ello lleva consigo".

1.2.3. Lucha contra el narcotráfico

En 2007 el marco de la 16a. Reunión de Jefes de Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe, el entonces ministro del Interior, del gobierno argentino, Aníbal Fernández (2007) reconoció, que, a pesar de la gravedad y persistencia del problema de las adicciones y el narcotráfico, Argentina carece de PE para su prevención y atención: "Durante años, y me hago cargo de lo que digo, el Estado argentino no ha sido contundente en la lucha contra el narcotráfico". Asimismo, planteó que las intenciones en ese sentido carecen del necesario y decidido apoyo de las más altas autoridades del país".

1.2.4. Desarrollo económico

Danilo Astori, ministro de Economía y Finanzas en el Gobierno de Uruguay en la Presidencia de Tabaré Vázquez, durante el periodo 2005-2010, considera que hay PE cuando estos procesos adquieren tal continuidad que trascienden no sólo a los partidos políticos, sino también a los gobiernos, transformándose así, en políticas que permanecen a mediano y a largo plazo lo que supone que hay consensos en el sistema político. Astori (2010) apunta también, que las PE se vinculan esencialmente a los aspectos estructurales de una sociedad en oposición a otros aspectos de más corta duración de carácter coyuntura. Al referirse al desarrollo económico concebido como PE, el exministro, señala que este debe trascender la mera producción y de los

resultados económicos como crecimiento, empleo e ingresos, para permitir a los ciudadanos no sólo acceder equitativamente a las oportunidades de mejoramiento en las condiciones esenciales de vida sino también su realización integral como seres humanos.

1.2.5. Cambio climático

Cecilia Conde (2008), investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, autora líder del Cuarto Reporte de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, creado por la Organización de las Naciones Unidas, plantea que se necesitan PE para afrontar de la manera más planificada el posible, el cambio climático y sus múltiples consecuencias. Advierte que esta clase de políticas, precisa del involucramiento de todos los sectores afectados: salud, agricultura, recursos hídricos, bosques, asentamientos humanos, zonas costeras y energía: "aunque el cambio climático pudiera presentarse en 50 o 100 años, las medidas de adaptación deben mejorar la calidad y perspectiva de vida en la actualidad y asegurar que esas condiciones prevalezcan para las generaciones futuras". Conviene mencionar que el panel referido, fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz por su aportación para entender la información sobre este fenómeno.

1.2.6. Educación

Desde hace tiempo, la educación parece ser una de las cuestiones a las que frecuentemente se relaciona con la noción de PE. Juan Carlos Tedesco (2008) destacado educador argentino se ha pronunciado por dar a la educación un tratamiento de PE que debe mantenerse más allá de quien integre el gobierno y, que más que sectorial, sostiene que se trata de una prioridad nacional porque prefigura el futuro.

Mención especial merece la posición expresada, en su momento, por la Comisión de Educación (2002) presidida por el Ministerio de Educación del Gobierno Argentino en la cual, participaron colegiadamente además de Tedesco, Emilio Tenti Fanfani por parte del Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación de la UNESCO, así como representantes de la Organización Estados Iberoamericanos (OEI) y del Fondo Naciones

Unidas para la Infancia (UNICEF). En su resolución "La Centralidad de la Educación como Política de Estado. Propuestas para una Agenda Educativa" (2002), plantea que la historia demuestra la importancia de acordar con claridad ciertos compromisos básicos acerca de las cuestiones que deben ser consideradas PE, que involucran tanto al gobierno como a la oposición y, a la sociedad en general. Lo cual, requiere definir líneas estratégicas fundamentales para su desarrollo y sostener su continuidad, independientemente de los protagonistas políticos circunstanciales, para afrontar y resolver problemas cuya importancia se considera indiscutible. El documento plantea, que la construcción de una agenda consensuada de política educativa permitirá trascender las coyunturas y los períodos de gobierno, fortaleciendo un proyecto de mediano y largo plazo. Afirmar también, que la política educativa debe instalarse como prioridad en la agenda del país ya que representa prerrequisito indispensable para el desarrollo y la integración social con equidad. Por lo tanto, debe ocupar centralidad y obtener la inversión necesaria, el gasto educativo debe estar al margen de la volatilidad económica y fiscal.

En la misma línea, Pablo Latapí (2010) destacado investigador de la educación en México, asocia el estatus de PE, con la estabilidad temporal pero además, enuncia como requisitos, los siguientes: a) que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación; b) que cuente con alguna base constitucional para que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno; c) que los ciudadanos afectados por ella conozcan la política educativa y en términos generales la acepten; y e) que exista rendición de cuentas por parte de las autoridades responsables de aplicarla. Añade Latapí, que el significado cabal de las PE en la educación debe provenir de una visión global de la educación. Para ello, es indispensable una visión de conjunto, holística, de mediano y largo plazo. Dichas políticas han de ser el marco de referencia del cual, las políticas o programas particulares deriven su sentido.

Por su parte, a partir de la concepción de "sociedad educadora", según la cual, la educación es responsabilidad de todos, Barrios (2008), plantea que la educación, como PE, es una tarea de construcción colectiva, que exige

la articulación de los diferentes sectores del gobierno y la participación de la ciudadanía en general; que, por ende, exige compromisos y pactos sociales. Habla también, de la necesidad de articular los sistemas educativos nacionales con otros sistemas y procesos sociales. De lo cual, se deriva que es preciso superar la concepción de la educación como política sectorial y entenderla como una cuestión transectorial.

Finalmente, Álvaro Marchesi (2010), entonces secretario general de la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Ciencia y la Cultura sugirió que, como asunto de estado, la educación requiere un cambio sistémico que abarque todos los sectores, variables y factores que inciden en su desarrollo. Para ello, señala que es preciso que exista un compromiso colectivo. Los responsables de la educación, dijo, deberán liderar el cambio, pero para reformar el sistema educativo, se requiere un pacto de Estado: un acuerdo de país que dé sostenibilidad al proyecto.

1.2.7. Innovación tecnológica

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011) cuenta con el Comité para las Políticas Científicas y Tecnológicas de la Organización como espacio de diálogo sobre las políticas de innovación. Este órgano colegiado se reúne dos veces al año en París y participan los representantes de los organismos nacionales encargados de la elaboración de las políticas de ciencia y tecnología. A partir de la experiencia de los países miembros de la organización, en materia de políticas de científicas y tecnológicas de innovación, este comité se ha pronunciado por dar continuidad a las actividades y acciones en la materia, más allá de los ciclos gubernamentales. La OCDE considera que este comité representa una gran herramienta para apoyar la transformación de las políticas de innovación de políticas de Gobierno a PE.

1.2.8. Formación y capacitación de funcionarios públicos

Para Cueto y Guardamagna (2012), en América Latina, la formación y capacitación de altos funcionarios estatales y cuadros políticos necesarios para legitimar y llevar adelante un proyecto político, constituye una cuestión

permanente en la agenda que ha intentado históricamente implementarse como una PE. La cual, supone una orientación fundamental que mantiene cierta direccionalidad en el tiempo, que difícilmente será modificada, más allá de la ideología de quien esté en el ejercicio del poder. Considera que la PE funciona como marco de acción que proporciona una relativa estabilidad y coherencia para la ejecución de las políticas públicas; por ello muchas veces estas políticas se reflejan a nivel constitucional e integran de forma permanente la agenda pública. Sin embargo, reconocen que, en el caso de su país, Argentina, se trata de una cuestión que emerge de manera discontinua como un componente central de las reformas del Estado argentino; "se plantea con la intención de transformarse en una PE, que en los hechos termina quedando atrapada en la lógica de la particular ideología del oficialismo gubernamental".

1.2.9. *Atención de la desnutrición infantil*

De acuerdo con Aníbal Velázquez el entonces Director General de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Gobierno Peruano, el problema de la desnutrición infantil demanda ir más allá de programa alimentario para ser abordado mediante una PE por las razones siguientes: i) la desnutrición crónica infantil es multicausal y demanda una respuesta multisectorial, intergubernamental y articulada; ii) es un problema que requiere más de cinco años para poder revertirse; iii) se debe garantizar la cobertura a las poblaciones más necesitadas: a) Se necesitan servicios universales que lleguen a las gestantes y todos los niños menores de tres años; b) se necesita asignar más recursos; c) mejorar la capacidad de gestión de los que entregan los servicios; y iv) esto solo es posible si se tiene alto compromiso político. También advierte que las PE deben basarse en evidencia científica, evaluaciones rigurosas e intervenciones efectivas que trasciendan gobiernos.

1.2.10. *Gestión pública para el desarrollo*

En su informe, Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe 2014, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2014) menciona que los países de América Latina y el Caribe, se encuentran en

una encrucijada mayor respecto al reto de avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, para lo cual el rol activo del Estado y sus instituciones es un eje fundamental en el proceso de transformaciones necesarias para garantizar un modelo de desarrollo con igualdad, sustentable y socialmente justo. Ante ello, el informe destaca que cobran relevancia el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado en su acepción más amplia, así como la importancia del funcionamiento del sector público y las instituciones para conducir y enfrentar los asuntos de interés público. El organismo considera necesario construir visiones de país con el mayor acuerdo posible y de garantizar la continuidad en el tiempo de las que, por su naturaleza, son PE y que, por tanto, trascienden los períodos de gobierno. Las PE de acuerdo con CEPAL implican un Estado fuerte, proactivo y participe con otros en su función económica, social y ambiental: en este modelo de desarrollo, los actores del Estado, de la sociedad y del mercado deben coproducir resultados para el desarrollo.

1.2.11. Planeación para el desarrollo

Para la CEPAL (2014), en América Latina, la instauración de sistemas de planificación para el desarrollo con mirada prospectiva, más atentos a las necesidades ciudadanas, y conectados con sistemas de evaluación, de "responsabilización" y de rendición de cuentas, se ha vuelto una necesidad y un aspecto ineludible para enfrentar los actuales desafíos de la gestión pública. Esto, tiene su mayor expresión en la revalorización de instrumentos como los planes nacionales de desarrollo, o el establecimiento de prioridades de PE que reflejan los compromisos de mediano y largo plazo de los gobiernos, el desarrollo de presupuestos orientados a resultados, el fortalecimiento de la función pública y de los mecanismos de gobernanza, entre otros elementos de vital importancia para una gestión pública de calidad. El organismo advierte que el consenso y respaldo político, es uno de los mayores desafíos para la implementación de un sistema de monitoreo relevante y útil, transparente y consistente de las políticas, el cual eventualmente, pueda dar lugar a su continuidad en el tiempo. En síntesis, para la CEPAL, la existencia de PE sustentadas en reformas estructurales que hagan posible la equidad social es una condición básica de la gestión y planificación para el desarrollo.

1.2.12. Construcción de ciudadanía

Al participar en el Conversatorio "Avances y retos de la democracia en Colombia", Lorenzo Córdova Vianello (2018), consejero presidente del Instituto Nacional Electoral de México, sostuvo que la mejor manera de preservar las democracias de América Latina es logrando que los ciudadanos se conviertan en defensores de este sistema, para lo cual se requieren PE de construcción de ciudadanía. Subrayó también, que los problemas transversales de las sociedades democráticas como pobreza, desigualdad, corrupción, impunidad e inseguridad constituyen una especie de caldo de cultivo en el cual pueden emerger pulsiones autoritarias. Las rutas de acción a seguir, dijo, "no pueden ser esfuerzos aislados, sino que tienen que traducirse en la construcción de una política de Estado, en el sentido que implique no sólo a las instancias públicas, sino a las universidades y a las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de una ciudadanía más robusta".

1.2.13. Gobierno digital

En un mundo en el que las innovaciones tecnológicas son el motor de la llamada nueva economía y, los datos son la nueva gasolina de la digitalización, Carlos Santiso (2018), jefe de la División de Innovación para servir al Ciudadano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enfatiza la importancia de que el sector público se suba a la economía digital con la misma agilidad que está mostrando el sector privado. Y es que, según la Encuesta de Gobierno Electrónico 2018, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2018) la cual, reporta el avance sobre el desarrollo digital, de los 19 países de América Latina y el Caribe, únicamente cinco se encuentran entre los 50 más digitalizados del mundo. Para Santiso, la digitalización de un país debe ser una política de Estado, no un proyecto del gobierno de turno: "Una estrategia de digitalización exitosa debe fijar prioridades y responsabilidades claras a todos los actores del ecosistema digital del Estado. En muchos casos, la creación de una agencia especializada con rango ministerial ha sido determinante, como en Uruguay o Panamá". Santiso, agrega que a transformación digital del Estado requiere que los funcionarios adquieran nuevas habilidades: "Los países que lograron

mayores avances en materia de gobierno digital han invertido en talento humano en áreas menos tradicionales al sector público como la ingeniería de sistemas, las ciencias de datos o la inteligencia artificial". Asimismo, la transformación digital del Estado, según el funcionario del BID, debe contar con el respaldo de las empresas y la sociedad en su conjunto.

1.2.14. Integridad pública y confianza en el gobierno

Característica común a toda la región de América Latina y el Caribe es la creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas que han de representarlos. Una de las explicaciones, es la corrupción, fenómeno común en los países del continente. En este contexto, la OCDE (2019) considera que la experiencia demuestra que para combatir la corrupción es fundamental un sistema de integridad sólido y transversal, que involucre al sector privado y a la sociedad en su conjunto. La integridad, como promotora de confianza, es la piedra angular de la gobernanza pública. Al respecto, el Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, considera que es momento de que los decisores puedan articular esta demanda y construir PE en miras a una cultura de integridad. Como parte de la construcción de sistemas de integridad pública, el organismo destaca tres desafíos. El primero, consiste en lograr la coordinación de los diferentes actores que componen los sistemas de integridad y cómo lograr una continuidad de las políticas de integridad a lo largo del tiempo. El segundo, reside en permear todo el sector público y transversalizar las políticas de integridad pública. El tercero, lograr su implementación efectiva, tanto a nivel nacional como subnacional.

SEGUNDA PARTE



¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS DE ESTADO?

Hoy día son crecientes los pronunciamientos a favor de PE que permitan hacer frente a las grandes cuestiones que afectan el hoy día a la sociedad, así como a problemas sociales persistentes que requieren una respuesta colectiva, de fondo, y coordinada, justamente porque se trata de asuntos que no conciernen a una entidad en lo individual, sino al conjunto de instituciones gubernamentales. Así, una vez que hemos explorado los asuntos para los cuales suelen invocarse las PE, en esta segunda parte, procedemos a encuadrar a la forma en que este tipo de intervenciones son debatidas y presentadas por políticos, funcionarios públicos, académicos y otros actores. De manera similar, al apartado anterior, a partir de la revisión y análisis de diversas fuentes bibliográficas, hemerográficas, materiales de conferencias e informes institucionales, destacamos ahora las ideas y nociones que diferentes actores asocian al concepto de PE, así como las principales características que se espera tengan este tipo de políticas.

2.1 | CONCEPTOS ANUDADOS A LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Hablar de PE, implica considerar una serie de conceptos que, asociados o contenidos en la propia definición, permiten precisar lo esencial del término, pero que tampoco son fáciles de definir e implican a su vez, nuevas elucidaciones. Las palabras –como ha escrito Grijelmo (2003)– no valen por sí mismas, toman también las referencias y los significados de sus vecinas y de sus orígenes. Es decir, además de su propio significado tienen un poco del significado de aquellas con las que se encuentran anudadas, y mucho del significado que han adquirido en su lugar dentro de los contextos en que han sido empleadas. Del conjunto de nociones imbricadas en el tema de las PE, para nuestros propósitos, hemos optado por resaltar sentido de Estado y visión de país, como temas que no sólo están conectados con nuestro objeto de estudio, sino que guardan entre sí estrecha relación y se sugieren recíprocamente.

2.1.1. *Sentido de Estado*

Asociada a las PE se encuentra la noción de sentido de Estado la cual, es de uso frecuente en España. Al respecto, podemos mencionar algunos ejemplos. Según Luis María Beamonte (2019), presidente del Partido Popular de Aragón, el sentido de Estado requiere pensar en el interés general del conjunto de los españoles por encima de ideas o ideologías. Conlleva, entre otras cosas, un respeto al modelo de convivencia que emana de la Constitución como la separación de poderes, el modelo territorial, la igualdad entre los ciudadanos. En un mundo cada vez más globalizado, sostiene Beamonte, mantener el sentido de Estado es la mejor garantía para hacer frente a los nuevos retos.

Por su parte, Jordi Nieva-Fenoll (2019) catedrático de Derecho Procesal de la Universitat de Barcelona, apunta que el sentido de Estado no es compatible con los cálculos electoralistas que muchas veces parecen guiar a la clase política. Considera que la jefatura del gobierno requiere una mente con

sentido de Estado la cual, pueda dar lugar a soluciones más imaginativas que construyan y busquen el acuerdo.

Es ilustrativa también, la manera en que Nadia Calviño (2020), vicepresidenta del Gobierno de España, reclama el sentido de Estado para abordar la reconstrucción de su país tras la pandemia de COVID-19. Al definirlo como algo que corresponde a todos los actores de la sociedad, tanto públicos como privados, señala que se trata de un proyecto de país, un proyecto que interpela a todos, al Gobierno, a los partidos políticos, a las comunidades autónomas, a los ayuntamientos, a los agentes sociales, a la sociedad civil y al sistema financiero. Agrega que todas las partes deben estar a la altura de las circunstancias y actuar juntas de forma consensuada para conseguir los mejores resultados con la mirada puesta en un horizonte de futuro.

En la misma línea, el presidente del Gobierno Español, Pedro Sánchez (2020) reconoce que la crisis del coronavirus representa un escenario inédito en el que se requiere altura de miras, sentido de Estado, unir proyectos, aunar esfuerzos y sumar voluntades. Una pandemia como esta exige a todos el ejercicio de la política entendida en su más alta y noble expresión. De parte de las administraciones autonómicas y locales, se requerirá seguir los principios de coordinación, cooperación y colaboración. Sánchez añade que, si bien a corto plazo se adoptaron medidas de contención la pandemia, las respuestas a futuro requieren tener como base la necesidad de un gran acuerdo político y social, un pacto de Estado para impulsar la reconstrucción del país lo cual, requiere del compromiso de todos, de los representantes políticos, de los agentes sociales, de los ciudadanos y del tejido empresarial.

2.1.2. *Visión de país*

Otra de las nociones vinculadas con las PE, es la de visión de país. El caso de México ofrece elementos interesantes sobre la noción y su operacionalización. El artículo 26 de su Constitución Política establece que el documento rector de la planeación nacional debe ser elaborado mediante la participación de los distintos sectores sociales. Por su parte, el artículo 21 de la Ley de Planeación, reglamentaria de este precepto constitucional,

establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND,) precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país. Lo anterior, permite equiparar al PND con la visión o proyecto de país del cual, se deberán derivar los lineamientos de planeación de carácter general, sectorial y regional. Sin embargo, conviene acotar que, a poco más de un año de iniciado el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, Quadri de la Torre (2019), advertía que se extrañaba una visión de país en el nuevo gobierno al afirmar que "en su ausencia, pueden insinuarse serios problemas de improvisación, incompatibilidad entre miras y medios, disfuncionalidades graves, o fallas sistémicas de gobierno".

Como se constataría un año más tarde, en 2020, lo que presentó López Obrador como plan de gobierno, a decir del Carlos Urzúa (2019), no fue un plan, sino un manifiesto político. En lugar de un PND (ver: Presidencia de la República, 2019), lo que se tiene hoy, es una serie variopinta de iniciativas y proyectos dictados personalmente por el presidente de la República. Urzúa refiere que "no se puede escribir a vuela pluma un Plan Nacional de Desarrollo".

La noción de visión de país, la podemos encontrar claramente operacionalizada en el caso de Honduras, que cuenta con tres instrumentos de planificación (República de Honduras, 2010). El primero, se denomina precisamente Visión de País 2010-2038, que recoge las condiciones de lo que se considera una "nación posible", materializada a través del establecimiento de 17 principios orientadores de desarrollo, cuatro objetivos nacionales y 22 metas de prioridad nacional. El segundo es el Plan de la Nación 2010-2022, que contiene 11 lineamientos estratégicos para alcanzar la Visión de País.

Por último, se encuentran los Planes de Gobierno, que en ciclos de cuatro años materializan la actividad gubernamental para alcanzar metas de corto plazo. Es importante agregar que Honduras cuenta con el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Visión de País y el Plan de Nación. La entidad encargada de coordinar este sistema es el Foro Nacional de Convergencia

que se apoya en los indicadores definidos de acuerdo con cada uno de los lineamientos estratégicos del plan.

Entre los ejemplos de la noción que nos ocupa, el jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta (2020), considera Argentina requiere en el largo plazo, es una visión de país, que permita que la alternancia no se transforme en una rivalidad de enemigos. En el marco de la edición 56° del Coloquio del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina, planteó que su país tiene que crecer durante 30 años consecutivos, y advirtió que, para eso, es necesaria una visión de país compartida que trascienda el color político de los gobiernos.

2.2 | POLÍTICAS DE ESTADO. UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN

Las PE representan una manera relativamente nueva y distinta para referirse a la necesidad de un cambio en la manera de gobernar. En muchos sentidos, se les considera como la vía para recuperar o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante problemas y demandas sociales que se han transformado.

Con base en la revisión y análisis planteados en la Primera parte, una definición de PE por concisa que sea debe por principio señalar que éstas, se dirigen a atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, que están sintonizadas con las preocupaciones y urgencias nacionales. Por ello, son "políticas de gran calado", que no corresponden sólo al gobierno sino a la sociedad en general. De lo que se estaría hablando es de PE con mayúsculas, porque, más que ser del gobierno nacional, se trata de "políticas nacionales", indispensables para atender problemas complejos que afectan a todos. Y que, en esquemas descentralizados, sólo es posible hacerlo, mediante políticas nacionales, en el sentido, no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto.

Conviene, portanto, plantear la relación entre las PE y programas de gobierno, así como, la necesidad de hacer compatibles unas con otros. Aunque prevalece la idea de que son cosas diferentes, es preciso establecer que una modalidad de intervención basada en PE no sustituye a las políticas de gobierno, más aún las supone e integra; especialmente en un sistema federal que supone un gobierno compartido a partir de la ecuación autogobierno más coordinación, en otras palabras, se trata de una gestión descentralizada pero articulada. Las PE se materializan a través de programas de más de un gobierno, pero son algo distinto a la suma de estos, en el sentido, que deben dar lugar a sinergias que sobrepasen los planteamientos institucionales.

Debido a que la relación entre lo local y lo global, pasando por lo nacional, se ve cada vez más entrelazada, los programas de gobierno son la respuesta local: "los ladrillos de una construcción mayor". En esta perspectiva, las PE se hallan en una situación parecida con respecto a las estrategias de la comunidad internacional dirigidas a enfrentar cuestiones globales como la gestión de los recursos naturales, el cambio climático, el crimen organizado, el tráfico de armas y el terrorismo. Asuntos cuya gestión no puede limitarse a medidas de ámbito nacional, so pena de quedar remitidas a consecuencias irrelevantes, sobre todo, cuando los fenómenos determinantes vienen de lejos. Ninguno de estos problemas puede solucionarse, ni siquiera contenerse de forma unilateral.

Uno de los rasgos de las PE que merece mención especial, es su carácter transversal. Que consiste en una acción integral que articula la ejecución de múltiples medidas desde diferentes ángulos y niveles distintos; es decir, respuestas de carácter interinstitucional e intersectorial. En un sistema con diferentes niveles de gobierno, los problemas o asuntos de estado además de ser transversales, al involucrar a distintos ministerios y sectores, son intergubernamentales porque también atañen a las autoridades subnacionales y municipales.

La denominación de PE se maneja también como una especie de estatus o rango superior que se reserva, o que pueden alcanzar determinadas políticas. Esto último, puede ejemplificarse con aquellos programas sociales de lucha contra la pobreza que surgieron en América Latina, como respuesta a crisis económicas pero que, debido a los efectos negativos prolongados de estas últimas, como el aumento del desempleo y la desigualdad, estos se han ido convirtiendo cada vez más en componentes permanentes de la política social. Sin embargo, es claro que, a la luz de las nuevas circunstancias, la permanencia de una política no basta, para ser considerada como PE.

De modo alguno, se trata de casos simples de políticas, porque se trata de políticas que además deben enfocarse a atacar los factores estructurales o causas de fondo, más que las expresiones externas o coyunturales de los mismos. Son en nuestra consideración, una forma ineludible abordar los

problemas colectivos de la sociedad y los objetivos del desarrollo nacional. Deben ser un factor que imprima coherencia a la planeación dentro y entre los diferentes niveles de gobierno.

Pudiera quedar la impresión de que las PE están dotadas de rasgos propios y que se pueden definir unívocamente. Sin embargo, las ideas sobre estas políticas expresan un tiempo y lugares determinados, siendo ellas mismas su producto, es decir, su concepción no puede analizarse al margen de sus propias circunstancias sociales. Así, lo que en unos casos se relaciona con esta clase de políticas, podrá variar significativamente en otros. Más aun, no faltarán aquellos casos, en que, sin ser denominadas con dicha categoría, existan políticas que cumplan puntualmente con alguna o más de las características que aquí se señalan.

En cuanto a la distinción entre política pública y PE. Cueto y Guardamagna (2012) apuntan que, cuando se habla de PE se hace referencia inmediata a un tipo especial de política pública, dando por supuesto que existen otras de carácter más circunstancial, coyuntural o específicas relacionadas con una gestión gubernamental particular. Por su parte, Graglia (2017) sostiene que la distinción entre ambas no reside en el consenso inicial, ni el largo plazo ni los grandes temas, sino la continuidad. Esta es el atributo fundamental entre cualquier política pública y una PE. Una política gubernamental se convierte en una política de Estado cuando ha sido formulada e implementada por un gobierno y es seguida por otro u otros gobiernos. No importa si los gobiernos subsiguientes son del mismo partido político o de otro signo partidario, sino la continuidad de los contenidos centrales. La continuidad no depende de los consensos previos ni de los plazos o las materias de la planificación, sino de los resultados posteriores a la implementación.

De este modo, Graglia pregunta: ¿por qué un gobierno continuaría las políticas públicas de otro gobierno? A lo cual, responde que, sin dudas, por los resultados en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana. Si una política pública ha satisfecho necesidades sociales y si ha sido aceptada por sus destinatarios y por la sociedad en general, entonces, el costo político de interrumpirla o el beneficio político de seguirla fuerzan la continuidad.

2.3 | ATRIBUTOS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Este apartado presenta las características de las PE a partir de los rasgos inherentes a los problemas o cuestiones sociales a que han de dar respuesta, parte de las cuales, se trataron en la Primera parte. Sin lugar a duda, la complejidad que acompaña tanto a las políticas sociales como a su objeto. Las características que se espera posean las PE derivan del tipo de problemas o cuestiones que buscan resolver. Se trata de fenómenos con efectos que ignoran y trascienden los límites administrativos, las fronteras políticas y los horizontes temporales que, por ello, reclaman una toma de decisiones adoptadas desde una perspectiva acorde a su naturaleza compleja.

No existe por supuesto, un modelo único de PE, en muchos sentidos, las políticas son contingentes en el sentido de que constituyen respuestas determinadas por las condiciones o circunstancias inherentes a cada país. Lo que podría funcionar en un lugar y tiempo determinados podría no hacerlo en un lugar diferente, o inclusive en el mismo lugar, pero en tiempo distinto.

Sin embargo, tomando en consideración que el camino para la acción está determinado por el propio carácter del problema, es posible identificar una serie de características básicas de las PE sin que ello signifique que sean las únicas: multisectoriales, intergubernamentales, con visión de futuro y de largo plazo, sistémicas, anticíclicas, orientadas hacia los ciudadanos, de tratamiento general y focalizado, dirigidas a los factores estructurales, social y democráticamente construidas, viables financieramente, y descentralizadas.

En modo alguno, los atributos que a continuación se bosquejan, pretenden ser exhaustivos o excluyentes, en el sentido de que aludan a rasgos claramente diferenciados; más aún, se podría decir que reflejan elementos o situaciones estrechamente relacionadas con importantes traslapes, impactos e incidencias mutuas.

2.3.1. Multisectoriales

La naturaleza transversal de los grandes temas sociales reside en que no son cuestiones que incumban exclusivamente a un sector o nivel de gobierno. Ello plantea respuestas en dos niveles: intra e intergubernamental. En el primer caso, se concreta a través de políticas multisectoriales basadas en la conjunción de esfuerzos, conocimientos y recursos de diversas dependencias y entidades de un gobierno. En el segundo, conllevan, además, la coordinación entre instituciones de gobiernos distintos, de igual o diferente nivel. La "intersectorialidad" e "intergubernamentalidad", son modalidades de respuesta cada vez más necesarias de la administración pública en un entorno complejo, pero también una manifestación de la propia complejidad interna.

La mayoría de las grandes cuestiones sociales de nuestro tiempo, se han hecho transversales; debido a que su atención no depende de un solo ministerio o departamento, sino que "caen" en una zona de jurisdicciones mezcladas. Los actuales fenómenos están creando mapas que se superponen o desbordan las divisiones político-administrativas. Situación que presiona la capacidad de gestión de los gobiernos, tradicionalmente compartimentalizada.

Se requiere de este modo, que las PE actúen transversalmente, alineadas a la lógica de los actuales problemas sociales. Ante la transversalidad se precisa una respuesta multisectorial. Este primer atributo se vincula con un cambio de orientación del quehacer gubernamental, reflejo de asuntos cuya atención no corresponde exclusivamente a una institución, sector o nivel de gobierno, sino a una combinación de ellos.

Cuando un asunto se concibe como transversal, este se trata de un tema que influencia la agenda de virtualmente todas las áreas de política y los dominios de las diferentes esferas de gobierno. Son temas en los que gran cantidad de instituciones se ven implicadas. El tema del Agua, por un ejemplo, forma parte de este tipo de cuestiones, ya que es fundamental e irremplazable para los humanos y sus actividades, se trata sin lugar a duda de un asunto social fundamental. Esto significa que la política del agua es un tema intersectorial, cross-sectoral, directa e indirectamente, afectando y afectado por casi todas las otras políticas sectoriales como agricultura, desarrollo urbano, salud, desarrollo rural, vivienda, y desarrollo económico.

La atención centrada en grupos sociales es otro determinante de la necesidad de una actuación transversal, que puede tener lugar a través de instituciones ad hoc que tienen como propósito atender a segmentos específicos de la población tales como los niños, las mujeres, los jóvenes, los adultos y los pueblos indígenas, entre

otros. En este sentido, las políticas transversales deben enfocarse a las necesidades de un colectivo en todas las áreas.

La acción transversal de las políticas puede ejemplificarse con el principio *gender mainstreaming*. Concepto acuñado inicialmente en 1985 en el seno de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, pero que adquiere formalidad hasta 1995, en la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer de 1995 en Beijing. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1997) lo concibió entonces, como: el proceso de asegurar las implicaciones para la mujer y el hombre de cualquier acción planeada, incluidos la legislación, las políticas y los programas, en todas las áreas y niveles. Se trata de una estrategia que busca poner a las mujeres y los hombres en el centro del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas política, económica y social.

En otras palabras, los gobiernos tienen que tomar en cuenta en todos los ámbitos y niveles de la administración del Estado, los efectos que tienen sus políticas para las mujeres y los hombres y de qué manera las medidas programadas, busquen la igualdad de género. De manera que la perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por todos los actores involucrados en la adopción de medidas en esta materia.

Se requiere desarrollar políticas sectoriales e intersectoriales que aborden de forma comprehensiva e integrada los problemas o cuestiones sociales, desarrollando acciones orientadas a incidir en factores internos y externos. Las distintas manifestaciones de los problemas sociales exigen que las políticas y programas públicos se complementen entre sí. Frente a esta transversalidad las desconexiones entre los gobiernos y sus organizaciones tienen graves consecuencias.

La interacción entre distintos sectores de la administración pública en el área social obedece al diseño y formulación de políticas que buscan dar una atención integral a las múltiples formas de la pobreza y el rezago, la naturaleza multifactorial de las problemáticas en esta área, precisa de políticas que tomen en cuenta su origen naturaleza estructural. Una actuación aislada y focalizada sobre un determinado factor, puede reducir significativamente las posibilidades de incidir en ellas, a la vez que aumenta el riesgo de un uso ineficiente de los recursos públicos. La "convergencia de las desventajas" que se manifiesta a través de indicadores estrechamente relacionados, precisa de políticas que se sustenten en la participación de dos o más sectores de la actividad gubernamental, donde la coordinación, constituye un elemento indispensable para poder articular la intervención de diversas instancias. De este modo, aunque la coordinación de una política recaiga formalmente en uno de los ministerios involucrados, su ejecución es posible sólo con la intervención de

numerosas organizaciones pertenecientes a diferentes sectores.

Kliksberg (1997) trata el tema, cuando se refiere a la necesidad de una gerencia interorganizacional de los programas sociales, desde la cual las políticas públicas deberían ajustarse a las causas estructurales de la pobreza para poder realmente impactarla. Refiriéndose a la educación, apunta que los programas con más impacto en reducir la deserción en primaria no son nunca programas que se limitan a un enfoque puramente de "educación", a actuar sólo en el aula, sino que se combinan con acciones sobre los grupos familiares, los niveles de nutrición, y otras dimensiones: "Los programas más útiles en salud preventiva son a su vez los que actúan con un enfoque que no es solo médico, sino incorporan activamente variables educativas, culturales, psicológico-sociales".

En el entendido de que la acción multisectorial aumenta las posibilidades de atender integralmente los factores que inciden en el desarrollo social, los programas gubernamentales que se apoyan en esta fórmula son una estrategia recurrente.

La efectiva implementación de cualquier política intersectorial requiere, sin embargo, que un proceso cooperativo de gobierno haya sido establecido, y no sólo considerarlo como un principio más. Uno de los más importantes pasos para avanzar hacia un gobierno cooperativo es la identificación y acuerdo, por todos los sectores relevantes y afectados, sobre los objetivos primarios. Esto debe ser seguido por el desarrollo de programas coordinados que puedan efectivamente lograr esos objetivos.

Por otra parte, resulta de primordial importancia la adopción de políticas con un enfoque basado en los Derechos Humanos donde la ciudadanía tenga un lugar prominente, como principal elemento rector en el plano jurídico, ético y social, siendo imprescindible y prioritario superar el viejo enfoque de las políticas centrado en las carencias y necesidades para pasar a otro basado en los Derechos. Lo que impone cambios sustanciales en el orden estructural de las PE. Como parte de este proceso, es importante que se vean a las personas y colectivos sociales en su dimensión plena y hacerles sujetos partícipes en la formulación de políticas y no únicamente como objetos de estas.

2.3.2. Intergubernamentales

Como se dijo antes, la naturaleza transversal de los problemas plantea respuestas en dos niveles: intra e intergubernamental. En el primer caso, a través de políticas multisectoriales; en el segundo, vía la coordinación entre instituciones de gobiernos distintos de igual o diferente nivel.

El tema de las relaciones intergubernamentales ha venido adquiriendo cada vez mayor importancia. De forma inexorable, iniciativas públicas de escala nacional deben ser implementadas a través del involucramiento de numerosas organizaciones de distintos órdenes de gobierno con lo que una importante proporción de programas son en realidad resultado de los esfuerzos a este nivel. El papel crucial de la gestión de importantes programas federales ha sido reconocido por especialistas quienes generalmente dan énfasis a la gestión intergubernamental. Aunque esto no significa que la gestión de esta clase lo es todo, constituye sin duda uno de los factores críticos.

La coordinación intergubernamental es una cuestión propia de los sistemas federales donde cada nivel de gobierno está encargado de responsabilidades y poderes diferentes. Si bien en un sistema de esta clase, la asignación de atribuciones a los distintos órdenes de gobierno se realiza, por un lado, en forma de exclusividad, por el otro, adquieren relevancia los ámbitos en los que la coordinación resulta imprescindible en la ejecución de un gran número de políticas o programas, más aún en el caso de las PE.

El "ensamble" de las PE en la esfera intergubernamental se verá afectada por importantes diferencias en la capacidad institucional a nivel local para enfrentar lo que la descentralización implica, entre ellas la falta de una homologación organizacional. No nos referimos a la existencia de una administración diferenciada con las variaciones esperadas que en un sistema federal serían de lo más lógico, sino más bien, a la ausencia de ciertas especificaciones y capacidades mínimas para asegurar el curso de estas políticas. Las administraciones a nivel local se encuentran lejos de ser aparatos homogéneos, lo que en la práctica origina importantes dificultades, tanto en la coordinación entre las autoridades federales y estatales, como al interior de las propias entidades federativas.

En suma, el desarrollo de las PE enfrentará en el escenario intergubernamental problemas derivados no sólo de la falta de sintonización entre niveles de gestión, sino de la falta de capacidad en el ámbito local. Trabas de orden político, financiero, y organizacional afectan el desdoblamiento de este tipo

de políticas en las entidades federativas. Las condiciones mencionadas, harán que las acciones comprendidas en las PE sigan trayectorias donde su gestión y más aún su articulación, serán muy complicados. Semejantes circunstancias son terreno fértil de tentativas de recentralización o suplantación de funciones que, en aras de la eficacia, pueden llevar a la postre a nuevos rezagos en la capacidad de gobierno en el ámbito local.

2.3.3. *Visión de futuro*

Los horizontes de tiempo de las PE casi nunca van a coincidir con los ciclos gubernamentales, porque las cuestiones a las que dichas políticas se dirigen tienen cronologías distintas. Así, una segunda característica de esta clase de políticas se refiere a su horizonte temporal, no sólo a su permanencia en el tiempo, sino además en el sentido de saber hacia dónde se quiere llegar: se precisa pensar en lo que se tiene, en lo deseado, en lo posible y en lo probable.

Desde la perspectiva temporal, apunta Covarrubias (2021), los problemas sociales son tan complejos porque desafían horizontes de planificación tradicionalmente limitados a la duración de los ciclos de gobierno que, por falta de una visión de largo plazo, abandonan la atención, la evolución y los efectos futuros de estos problemas.

Por su parte, Coraggio (2002), afirma que además de diagnósticos sobre las distintas cuestiones sociales, hace falta también formular pronósticos. En su opinión, no se puede pensar en una agenda del futuro sin preguntarnos hacia dónde van las cosas si no hacemos algo distinto de lo que venimos haciendo. Frente a escenarios muy complicados en el campo social, la visión de futuro desde la cual se piensen las estrategias no puede ser únicamente la de tratar de aguantar hasta que pare la crisis, porque entonces no habría recuperación de las condiciones de vida a la vista.

Por ende, se requieren políticas formuladas con base en un pensamiento estratégico que determinen el punto de partida, la visión, las metas, las estrategias, y las condiciones o factores de éxito en cada caso. Ello implicará considerables esfuerzos de planeación que no son muy habituales, puesto

que no nos hemos destacado por tener una gran visión de futuro. Más bien ha primado un sentido del corto plazo. Supone pasar de una visión ideológica, de partido, de corto plazo, a una visión compartida de estado, a una visión de futuro.

Otro elemento de las PE se refiere a su permanencia en el tiempo, en todo caso, hasta su culminación. Los resultados de las políticas pueden tomar diversos periodos. Las medidas pueden ser de efecto inmediato cuando no requieren de un periodo de maduración para dar resultados. O de largo plazo, cuando demandan largos periodos de tiempo para alcanzar sus objetivos. El largo plazo que de manera unánime se asocia con las PE, tiene que ver no sólo con la compleja magnitud de la situación o problema sobre el que se busca incidir, sino también porque involucra ciclos de larga maduración. Por eso es por lo que pueden abarcar diversos periodos de gobierno.

No se trata, por tanto, de políticas coyunturales o acotadas a la duración de los periodos gubernamentales, sino de políticas de "gran aliento". Por lo que optar por la ruta de PE, es elegir en la mayoría de los casos, políticas que rendirán beneficios de largo plazo y que, en la mayoría de los casos, deben desarrollarse más allá de un ciclo gubernamental.

Aunque esencialmente se trata de políticas con horizontes de tiempo amplios, las PE necesitan de combinar estrategias de mediano y largo plazo con las de corto plazo, pero en cualquier caso las primeras servirán para enmarcar y orientar las decisiones que se tomen para atender a lo urgente. Como, por ejemplo, el caso de aquellas que orientadas a la formación de capital humano y la superación de limitaciones y costos para participar en la actividad económica que toman mucho tiempo en dar sus frutos, precisan de brindar a las personas asistencia de corto plazo encaminada a protegerlas contra los shocks transitorios y las causas permanentes de la pobreza, por ejemplo.

En materia de crisis, como la pandemia provocada por COVID-19, a la exigencia de la coordinación se añade la necesidad de reacciones rápidas y una eficacia al coordinar recursos de los diferentes niveles de gobierno, de

autoridades centrales y locales. Desafortunadamente las crisis, suelen poner en evidencia justamente lo contrario. Estos eventos revelan frecuentemente la respuesta en cámara lenta de los organismos diseñados para respuestas rápidas y la inoperancia al coordinar los esfuerzos al interior del gobierno y con la sociedad.

2.3.4. Anticíclicas

Muy relacionado con el punto anterior, se encuentra el atributo estabilidad, referido no tanto a su dimensión temporal, como a la necesidad de evitar cambios bruscos en sus objetivos y formulación derivados de los cambios de gobierno. La estabilidad que se reclama de las PE conlleva establecer parámetros que eviten marcadas alteraciones de rumbo en función de quien gobierna. Esta clase de políticas no debieran estar sometidas a los cambios de administración o a la indiferencia de los altos funcionarios de turno.

Uno de los mayores desafíos que se presentan por estos días a las sociedades es el de ser capaces de acordar políticas públicas que puedan desarrollarse más allá de una gestión de gobierno: esto es definir PE. Las políticas lamentablemente suelen ser afectadas por los cambios de gobierno, por ello, debe preverse la adopción de PE que garanticen la continuidad de los procesos, fortaleciéndose, además, con la asignación de recursos técnicos, económicos necesarios para su ejecución.

La adopción de PE implicará tomar las previsiones y establecer mecanismos que permitan resguardar las metas sustantivas de los vaivenes gubernamentales o económicos; la propiedad anticíclica de las políticas reclama una alta capacidad de previsión. Los objetivos sociales que se les atribuyen imponen que se asuman políticas impermeables a las presiones interesadas, por poderosas que sean, provengan de donde provengan. Implicaría tomar las medidas para restarles vulnerabilidad.

Al atender problemas o cuestiones de magnitudes y naturaleza compleja las PE muy probablemente deben extenderse durante el periodo de gobierno en que se impulsan. Lo que en un país federal significa que la temporalidad

de estas políticas conlleva no sólo más de una administración central sino también a nivel subnacional; y otros más, a nivel municipal donde la duración de los mandatos suele ser menor.

2.3.5. Tratamiento general y focalizado

Las PE son necesariamente, planteamientos de amplio espectro, por lo que tienen que ser guiadas por un análisis global de la situación o problema sobre el que se busca intervenir. De esta manera pueden combinar acciones dirigidas al todo, con acciones focalizadas dirigidas a ciertas causas o expresiones de los fenómenos. Hay que contar con estrategias especiales para aquellas regiones o lugares que presentan problemas de mucha mayor complejidad que el término medio; casos donde no es suficiente el tratamiento que opera para el conjunto. Esas estrategias exigirán acuerdos políticos excepcionales, medidas de apoyo especiales dirigidas en sentido distinto de los que se otorgan al resto de los casos.

El carácter global de las PE no se refiere sólo al nivel de generalidad sino también a una visión comprensiva que toma en consideración los factores políticos, económicos y sociales en la generación de líneas específicas de acción, lo que responde a la exigencia de conseguir resultados diferenciados, en situaciones distintas.

La gestión de los sistemas educativos ofrece un buen ejemplo del atributo planteado. Por ser el mantenimiento del equilibrio del sistema educativo nacional una tarea consustancial al carácter regulador de la autoridad central, la detección de fallas sistémicas debe inducir a esta instancia al establecimiento de mecanismos de corrección, ocupando la función compensatoria un papel determinante. Asociada a la planeación y evaluación generales, la corrección de los desequilibrios del sistema educativo encuentra su justificación en la necesidad de ofrecer igualdad de oportunidades a través de políticas compensatorias que permitan, desde una perspectiva global, canalizar recursos en donde más se necesitan.

Considerando que se trata de un problema estructural, la acción sobre los desequilibrios educativos debe concebirse en primer término

como responsabilidad del gobierno nacional, que debe articularse transversalmente con otras acciones de política social y económica como salud, vivienda, nutrición y trabajo.

Pero importa señalar también que, si bien el crecimiento cuantitativo del sistema educativo nacional se llevó a cabo de manera centralizada, la viabilidad de las políticas enfocadas a mejorar la calidad, se conciben ahora sólo a partir de una mayor autonomía de las distintas administraciones educativas. De esta forma, la descentralización emerge como condición y componente esencial de las acciones de tipo compensatorio.

La descentralización educativa plantea la necesidad de que prevalezca como rol de los gobiernos centrales, el asegurar un acceso equitativo a los niños de todo el país y proporcionar asistencia financiera con el fin de igualar o compensar las diferencias educativas entre las distintas comunidades.

Hans Weiler (1996) observa que, respecto de la autoridad distributiva del Estado, existen argumentos a favor de su centralización, ya que se supone que la asignación centralizada de recursos promueve la igualdad, reduciendo cualquier disparidad de recursos que pueda existir entre las diferentes partes del país, y aumenta la eficacia al desarrollar economías a escala y permitir una mayor movilidad de los recursos allá donde sean más necesarios.

Al referirse a las políticas compensatorias, Cox (1994) apunta que, en las condiciones actuales, éstas deberán poner énfasis, por un lado, en la focalización, es decir, privilegiar a los grupos en situación de mayor precariedad o abandono educativo, y por otro, en una discriminación positiva que permita ofrecer insumos y procesos educativos diferenciados para obtener resultados comparables entre grupos diversos independientemente de sus orígenes socioculturales.

La función compensatoria del gobierno central, por su carácter global, debe focalizar su atención en la superación de las desigualdades sociales bajo la perspectiva de desequilibrios o desigualdades primordialmente regionales,

donde la región puede situarse entre el nivel local y el nivel nacional. En este orden de ideas, la acción compensatoria a este nivel no puede tener otro propósito que la atención de los desequilibrios regionales en el marco de los objetivos de una política nacional de educación.

No obstante, la efectividad de las políticas compensatorias en un sistema educativo descentralizado, donde las autoridades locales son las responsables directas de la mayoría de los servicios que operan en sus territorios, requiere de una desagregación de los enfoques y niveles de intervención. Por tanto, del enfoque regional, tiene que descenderse a una delimitación espacial más precisa, donde la intervención del gobierno nacional debe complementarse y articularse con la actuación de las distintas administraciones educativas locales.

2.3.6. *Dirigidas a atender los factores estructurales*

Otro atributo de las PE deberá ser el de ofrecer respuestas de fondo, que actúen sobre las causas o factores determinantes de los grandes problemas sociales. Entre las causas involucradas en un problema o fenómeno social, es posible distinguir diferentes niveles: el nivel de las estructuras o causas estructurales, el nivel de la coyuntura o causas coyunturales, y el nivel de las eventualidades o causas superficiales. Las primeras son las más importantes porque aluden a las estructuras sociales en las que se fundamenta el desarrollo de la sociedad. Las causas estructurales son muy variadas, van desde factores económicos o sociales a factores culturales, y con frecuencia, la combinación de todos ellos. Constituyen también las razones más profundas, con mayor permanencia y las menos inmediatas; además de ser producto de un desarrollo histórico.

En este sentido, las causas que han dado origen a los problemas sociales les corresponde una temporalidad: las causas coyunturales se consideran de corto y mediano plazo; las causas estructurales, de largo plazo.

En las grandes cuestiones sociales se mezclan factores estructurales y coyunturales. En la mayoría de los casos, son la expresión de una serie de factores políticos, sociales, económicos y culturales, acumulados y

estrechamente relacionados. Por lo que únicamente pueden explicarse por la combinación, yuxtaposición y retroalimentación de efectos acumulados históricamente y no resueltos, así como por la aparición de otros nuevos. De acuerdo con Coraggio (2002), por más urgentes que sean los problemas, no se puede prescindir de una estrategia de tipo estructural, que oriente las decisiones que se toman para atender la emergencia.

Se requiere de estrategias de mediano y largo plazo, que vayan al fondo de los problemas. No se puede pensar que con cambios cosméticos se van a resolver los graves problemas sociales de hoy, se requiere diseñar intervenciones cada vez más complejas, que actúen a nivel de las estructuras.

De ello, se desprende que una PE ha de poder distinguir los síntomas de las causas, que son muchas veces sólo la punta del iceberg de fenómenos de larga duración que han marcado el desarrollo social durante algunas décadas y que en la actualidad, viven momentos álgidos. Es preciso ir más allá de las causas eventuales o coyunturales que dan visibilidad a una situación y enfocarse a las razones estructurales que están en el fondo de estas.

2.3.7. Social y democráticamente construidas

Toda política pública es una hipótesis causal dado que establece un problema, determina quiénes son los causantes de este, y busca modificar las conductas o situaciones que aparentemente lo generan. Evidentemente, no todos los actores o intereses que están implicados en la situación tienen por qué compartir ni esa definición del problema, ni las soluciones que se instrumenten, pero la política debe partir del grado de legitimación suficiente para que permita su posterior puesta en práctica (Subirats, 2006).

Una suposición en las diferentes percepciones sobre las PE es que atienden un objetivo común que comparte toda la sociedad en su generalidad, todas las fuerzas políticas y las organizaciones sociales. Pero comparten no sólo ese objetivo común, sino que, en lo fundamental, están también de acuerdo en cómo lograrlo. Y están de acuerdo más allá de diferencias ideológicas, de

militancias partidistas e inclusive de estrategias políticas de coyuntura. Y lo hacen además con una visión de mediano y largo plazo.

Las PE requieren en opinión de Juan Ramón de la Fuente, nuevos pactos y PE. Pero advierte, que decir que se necesitan acuerdos ya no basta para contribuir a que se construyan esos nuevos consensos (Galán, 2004). Hablar de acuerdos sin precisiones, puede conducir a que con ese motivo se considere que cualquier acuerdo, y cualquier modelo, serían capaces de sacar al país del atasco político, social e intelectual que ha venido padeciendo. Hablar de acuerdos sin precisiones puede servir, incluso, para favorecer ilusiones como la que considera que nuestro tiempo pasado fue mejor.

En tanto fenómenos sociales, los problemas a los que se dirigen las PE, sus causas y consecuencias son temas que exigen de las sociedades, asumir la capacidad de actuar sobre ellas lo cual, nos lleva a que deben construirse no sólo en perspectiva de una intencionada acción pública, sino además incentivando acciones de la sociedad en su conjunto y rescatando en su justa medida la capacidad de operación de diferentes agentes de desarrollo de la sociedad civil. Lo anterior, supone asumir el compromiso concreto de tomar medidas que garanticen la participación ciudadana y la transparencia en las PE.

2.3.8. *Visión sistémica*

A la amplitud de miras en sentido temporal a que nos hemos referido antes cuando hablamos de la visión de futuro y de largo plazo de las PE, debe añadirse una amplitud de miras en el sentido espacial, que se traduce en una perspectiva macro o global. Solo desde una visión de conjunto puede entenderse la magnitud de los grandes problemas sociales, y determinar la intervención o responsabilidad de las partes implicadas. Visión panorámica no limitada a fronteras político-administrativas, que supone una concepción amplia, donde queden comprendidas las diferentes dimensiones de los problemas y del manejo de estos.

Una visión desde la cual se pueda entender la situación problema como un sistema de problemas interconectados, interdependientes y que interactúan; para crear un sistema de soluciones, interconectadas, interdependientes y que interactúan. Conlleva tener la idea del todo, y diseñar una solución considerando la interacción de las partes; adoptar una visión sistemática en la comprensión y tratamiento de los problemas, reflexionar sobre los aspectos generales y particulares del mismo; estructurar y verificar las múltiples componentes conexas de un problema; combinar informaciones provenientes de diversas fuentes y sintetizarlas, asociar diferentes formas de representación; análisis colegiado que permita lograr niveles crecientes de coherencia entre las organizaciones de gobierno sobre los asuntos públicos. Lo anterior plantea la necesidad permanente de que se analicen las metas que persiguen como colectivo, con el fin de definir compromisos que puedan asumir de manera sistémica y constante. Las PE demandan la realización de tareas propias y de tareas comunes. Pero cómo se delimitan los ámbitos propios y exclusivos y los comunes y compartidos.

Es claro que los grandes problemas de nuestro tiempo no pueden entenderse aisladamente. Son problemas sistémicos, lo que significa que están interconectados y que exigen un cambio radical en nuestro pensamiento, percepciones y valores. El epistemólogo, filósofo y físico Mario Bunge (2014), las grandes preguntas vienen en paquetes, por lo tanto, deben abordarse sistémicamente, señala que la visión sistémica no nos dice cómo erradicar la pobreza o el crimen, pero nos recuerda que estos y todos los demás problemas sociales vienen en paquetes, por lo que no se pueden abordar uno por uno. Al referirse a la necesidad de implementar políticas integrales Subirats (2006) advierte que el gobierno y los actores sociales deberán ser capaces de encontrar fórmulas imaginativas para superar los compartimentos estancos de educación, trabajo, urbanismo, salud o servicios sociales.

Frente a esta situación las organizaciones gubernamentales tienen ante sí el difícil reto de la conexión entre políticas. Debe avanzarse en mejorar la capacidad de respuesta integral a los problemas cada vez más complejos y multidimensionales de las personas y colectivos sociales.

2.3.9. *Financieramente sostenibles viables*

Aunque pudiera parecer una anotación obvia, su falta de consideración suele ser fuente de decepciones respecto a las expectativas creadas; es importante señalar, que las posibilidades de cambio, amplias o limitadas, que puede producir una PE se encuentran a asociadas a la cantidad de los recursos con que disponga.

Se podrá estar de acuerdo en los temas fundamentales para la vida de un país que requieren ser tratados mediante PE, cuestiones que en sí mismas son muy importantes como la equidad, el combate a la pobreza, el empleo, la seguridad pública, o la protección del medio ambiente, entre otros. Y que, para lograrlas, se requieren muchos planteamientos políticos estratégicos, políticas particulares, participación ciudadana, compromiso del Estado, pero también es cierto que nada de eso puede lograrse si no se tiene una base material, sólida, suficiente, sostenible y sustentable a lo largo del tiempo. El combate a la pobreza, por ejemplo, requiere un esfuerzo sostenido de gasto para la ejecución apropiada de los programas sociales de alivio a la pobreza.

Para emprender esas PE, es indudable que se necesitan las concepciones, las estrategias, el marco jurídico, pero al final de cuentas se avanzará muy poco si no se cuenta con los recursos materiales necesarios. En ese sentido o con esa preocupación se plantea que debemos poner como tema fundamental, que le da viabilidad al alcance de esta clase de políticas, el tema económico. No es posible desplegar las PE, si no se dispone de los recursos para financiarlas.

En las actuales circunstancias caracterizadas por graves dificultades financieras resulta prioritario y urgente, emprender reformas hacendarias que permitan disponer de mayores fondos, pero también una mejor distribución y un mejor gasto de estos.

A título de ejemplo, se puede poner el caso del gasto educativo en México. De acuerdo con Granados (2004), la educación mexicana, necesita una reestructuración radical de la forma en que está organizada la administración educativa y en cómo se ejerce el gasto educativo. En su

opinión, el problema central radica en que la mayor parte del presupuesto educativo se va a gasto corriente en general, y, de ese porcentaje, la mayor parte a salarios. Distribución que deja muy escaso margen para inversión de capital. En otras palabras, de continuar la misma estructura de gasto, es decir, aumentos atados principalmente a gasto corriente, no está claro de dónde saldrá el financiamiento adicional para destinarlo por ejemplo a programas especiales de calidad, equidad y eficiencia de la educación.

A la luz de lo anterior, puede afirmarse que lo importante no es sólo la cantidad sino la eficiencia. Las PE deberán, antes de gastar más, revisar y modificar la composición y la orientación del gasto en los próximos años.

TERCERA PARTE



¿CÓMO SE HABLA DEL GOBIERNO ABIERTO COMO POLÍTICA DE ESTADO?

Una vez que en las partes anteriores se identificaron las principales cuestiones que actores académicos y políticos asocian a las PE, así como las principales características que se espera tengan esta clase de políticas, en esta última parte del libro, presentaremos los resultados de un análisis textual -conocido también como análisis de corpus lingüístico-, de las opiniones vertidas por los participantes en el curso MOOC (acrónimo en inglés de Massive Online Open Courses): "Desarrollo de Políticas de Gobierno Abierto" el cual fue organizado e impartido como parte del proyecto Transatlantic Open Government Virtual Education (TOGIVE) financiado por el Programa Erasmus + de la Unión Europea. El objetivo de este análisis lingüístico es conocer el léxico empleado para referirse al gobierno abierto como política de Estado y con ello aportar elementos para ampliar la comprensión sobre el tema. Antes de entrar en materia, nos referiremos brevemente a los antecedentes del proyecto TOGIVE, así como al análisis textual o de corpus.

3.1 | EL GOBIERNO ABIERTO COMO ASUNTO DE ESTADO

Como hemos podido observar en los apartados anteriores, las PE suelen invocarse para atender los grandes problemas y asuntos que inciden en el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Cuestiones que, si bien no son nuevas, si lo es la forma con que ahora se presentan. Se trata de problemas públicos más complejos, por su extensión, intensidad y conectividad. Suponen una mayor afectación territorial y poblacional, una acumulación en los efectos, así como, un aumento significativo en la cantidad de los factores involucrados. Entre los asuntos de esta naturaleza, se ubican los que tienen que ver con el desempeño de la democracia, del propio gobierno y sus organizaciones

El índice de democracia de The Economist Intelligence Unit (EIU, 2022), ofrece una panorámica del estado de la democracia en todo el mundo (165 estados independientes y dos territorios) con lo cual, se cubre prácticamente a casi toda la población del mundo y la gran mayoría de los estados del mundo. El índice se basa en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. Según sus puntuaciones en una escala de 0 a 10, en 60 indicadores dentro de estas categorías, cada país se clasifica en uno de los cuatro tipos de régimen: "democracia plena", "democracia defectuosa", "régimen híbrido" o "régimen autoritario" (ver tabla 1).

Regímenes

Valores del índice

Democracias plenas: países en los que no solo se respetan las libertades políticas básicas y las libertades civiles, sino que también tienden a estar respaldadas por una cultura política conducente al florecimiento de la democracia. El funcionamiento del gobierno es satisfactorio. Los medios son independientes y diversos. Existe un sistema eficaz de controles y contrapesos. El poder judicial es independiente y las decisiones judiciales se hacen cumplir. Solo hay problemas limitados en el funcionamiento de las democracias.

Puntuaciones superiores a 8

Democracias defectuosas: estos países también tienen elecciones libres y justas e, incluso si hay problemas (como infracciones a la libertad de los medios de comunicación), se respetan las libertades civiles básicas. Sin embargo, existen importantes debilidades en otros aspectos de la democracia, incluidos problemas de gobernabilidad, una cultura política subdesarrollada y bajos niveles de participación política.

Puntuaciones superiores a 6 y menores o iguales a 8

Regímenes híbridos: las elecciones tienen importantes irregularidades que a menudo les impiden ser libres y justas. La presión del gobierno sobre los partidos y candidatos de la oposición puede ser común. Las debilidades graves prevalecen más que en las democracias defectuosas: en la cultura política, el funcionamiento del gobierno y la participación política. La corrupción tiende a estar generalizada y el estado de derecho es débil. La sociedad civil es débil. Por lo general, hay hostigamiento y presión sobre los periodistas y el poder judicial no es independiente.

Puntuaciones superiores a 4 y menores o iguales a 6

Regímenes autoritarios: en estos estados, el pluralismo político estatal está ausente o muy circunscrito. Muchos países en esta categoría son dictaduras descaradas. Pueden existir algunas instituciones formales de democracia, pero tienen poca sustancia. Las elecciones, si ocurren, no son libres ni justas. Hay desprecio por los abusos y las violaciones de las libertades civiles. Los medios de comunicación suelen ser de propiedad estatal o están controlados por grupos relacionados con el régimen gobernante. Hay represión de las críticas al gobierno y una censura generalizada. No hay un poder judicial independiente

Puntuaciones menores o iguales a 4

De acuerdo con el índice, el puntaje regional promedio de América Latina cayó por sexto año consecutivo, de 6,09 en 2020 a 5,83 en 2021. Esta no solo fue la caída más pronunciada registrada en el índice por cualquier región del mundo en 2021, sino que fue la mayor caída registrada por cualquier región desde que existe este índice. El informe señala que la disminución en el puntaje general en la región ha sido impulsada principalmente por un deterioro en dos categorías del índice: proceso electoral y pluralismo y libertades civiles, las dos categorías en las que la región supera el promedio mundial.

El puntaje de la región en todas las categorías del índice empeoró en 2021, debido a una fuerte disminución en el puntaje de cultura política. Esto refleja el descontento público con el manejo de la pandemia de coronavirus por parte de los gobiernos, que amplificó algunas tendencias previas a la pandemia, incluido el creciente escepticismo sobre la capacidad de los gobiernos democráticos para abordar los problemas de la región y la creciente tolerancia de la gobernanza autoritaria.

El desempeño de América Latina en la categoría de gobierno también ha sido deficiente. El informe considera que la región ha luchado para abordar los altos niveles de corrupción y violencia y afirma que, la gobernanza ineficaz ha aumentado la insatisfacción popular, socavando la confianza en las instituciones políticas y la percepción de la democracia. El fracaso percibido de los gobiernos y los sistemas políticos para abordar las preocupaciones de los votantes ha llevado a un aumento de la participación política en la región.

El índice también advierte sobre el compromiso cada vez más débil de América Latina con una cultura política democrática ha permitido que prosperen líderes populistas antiliberales, como Jair Bolsonaro en Brasil, Andrés Manuel López Obrador en México y Nayib Bukele en El Salvador. Esta tendencia también ha fomentado regímenes autoritarios en Nicaragua y Venezuela.

En suma, América Latina experimentó la mayor cantidad de cambios en el

tipo de régimen de cualquier región en 2021. Cinco países fueron degradados: Chile, que se convirtió en una "democracia plena" en 2019 antes de que golpeará la pandemia, fue relegado a una "democracia defectuosa" una vez más; Ecuador, México y Paraguay perdieron su condición de "democracias defectuosas" y ahora son designados como "régimenes híbridos"; y el estatus de Haití cambió de "régimen híbrido" a "régimen autoritario".

Luego de lo que el índice considera una elección presidencial falsa, el puntaje de Nicaragua cayó drásticamente celebrada en noviembre de 2021, descendiendo 20 lugares en la clasificación mundial, al 140. El resultado aún peor para la región fue evitado por modestas mejoras en el desempeño de la República Dominicana (+0,13), Guyana (+0,24) y Uruguay (+0,24), los únicos países cuyos puntajes mejoraron. Tres países (Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago) mantuvieron los mismos puntajes generales que en 2020.

Otro referente sobre el desempeño de la democracia y del gobierno para el caso de América Latina, lo representa la Latinobarómetro (2021), ONG sin fines de lucro, investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública. Esta institución anualmente aplica alrededor de 20,000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes.

Sobre la valoración del estado de la democracia en la región, en su informe de 2021, muestra, que al final del primer año de pandemia en 2020 se detiene la caída en el apoyo a la democracia que venía registrándose en la última década hasta 2018. Y es que, entre 2010 y 2018 el apoyo a la democracia había caído de 63% a 48%, y en 2020 se registra 49%. Al respecto, afirma que los latinoamericanos se tomaron el declive de la democracia en serio produciendo importantes cambios en sus países con el voto. En ese contexto, el 49% de los latinoamericanos apoya la democracia, un 13% el autoritarismo y se mantiene alta la población al que el régimen de gobierno le es indiferente con un 27%.

El Latinobarómetro mide también la satisfacción con la democracia, se trata de un indicador de desempeño, a diferencia del apoyo a la democracia que

es un indicador sobre el tipo de régimen. La satisfacción, indica cómo lo están haciendo los gobiernos de turno en relación a las demandas de la población. La endeble situación de la en América Latina se refleja en el hecho de que, desde 2013 viene subiendo la insatisfacción con la democracia del 51% al 70% en 2020 después de alcanzar su punto más alto en 2018 con un 72%. Al mismo tiempo, solo un 49% apoya la democracia, es decir, hay un 23% de latinoamericanos (resta de 72-49) "insatisfechos" con una democracia a la que no apoyan.

No es de extrañar, entonces, que la aprobación de los gobiernos siga el mismo destino de los indicadores recién descritos, a pesar del desfase desde que se aplican las encuestas, en este caso octubre de 2020. y la publicación del informe, es un indicador útil porque refleja la relación entre el desempeño del gobierno de turno y las quejas de la población. El comportamiento de este refleja que dicha la aprobación de gobierno cae en el tiempo, en la medida que los problemas que sustentan las desigualdades no encuentran caminos de solución.

Según Latinobarómetro, los ciudadanos de la región parecen haber dicho con claridad que finalizó el tiempo de las ilusiones: "Tanto la izquierda como la derecha perdieron el beneficio de la duda, y lo que importa es quien es más creíble para producir un resultado, no de cual sector político proviene". No se está hablando de un gobierno, sino de gobiernos de 18 países que sufren del mismo mal, cual es que América Latina no ha podido dismantelar la desigualdad, a pesar el crecimiento económico y de la movilidad social de un segmento de la población que ha permitido la existencia de una nueva clase media. Al mismo tiempo ha fallado en las garantías sociales, a pesar del aumento de educación y acceso a servicios públicos. Los gobiernos tienen pocas posibilidades de ser exitosos ante enormes contingentes de población que esperan un futuro económico mejor.

En suma, los datos de Latinobarómetro, no dejan de representar una crítica masiva de los ciudadanos de la región a sus democracias, que no parece estar presente en la agenda de los países, ni en discurso de los líderes de la región.

En esta misma perspectiva, a continuación, presentamos como muestra algunas evaluaciones particulares de los casos de España, México y Argentina. Las mediciones del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2020), organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España, a partir de preguntas que se vienen repitiendo con periodicidades desde la década de los 80, permiten ver cómo ha ido variando la opinión de los españoles sobre asuntos públicos que consideran de mayor actualidad. La tabla 2, muestra los resultados, a partir de datos actualizados al mes de septiembre de 2020.

	Respuestas en los cuestionarios (%)
El paro	59.0
Los problemas de índole económica	28.7
La sanidad	19.8
La corrupción y el fraude	16.9
Los problemas políticos en general	16.6
El mal comportamiento de los/as políticos/as	16.1
Los problemas relacionados con la calidad del empleo	15.6
Lo que hacen los partidos políticos	12.8
Los problemas de índole social	12.4
Las pensiones	11.3

Fuente: *Elaboración propia basada en el índice de Democracia, The Economist, 2021.*

Tabla 2. Principales problemas de los españoles según el CIS

En el caso de México, a partir de un modelo compuesto por seis factores de riesgo, de Integralia (2021), empresa consultora de referencia en asuntos públicos estima que, desde 2018 han aumentado los niveles de riesgo de concentración de poder, incertidumbre jurídica, ineficacia gubernamental y

deterioro económico, en tanto que los de conflictividad social e inseguridad pública se han mantenido constantes. La tabla 3, nos muestra los principales factores de riesgo y su comportamiento de 2018 a 2021.

FACTOR DE RIESGO	NIVEL DE RIESGO 2018	NIVEL DE RIESGO 2019	NIVEL DE RIESGO 2020	TENDENCIA 2021
Concentración de poder	BAJO	MEDIO	ALTO	↑
Ineficiencia gubernamental	MEDIO	ALTO	ALTO	→
Incertidumbre jurídica	BAJO	MEDIO	ALTO	↑
Inseguridad pública	ALTO	ALTO	ALTO	→
Conflictividad social	MEDIO	MEDIO	MEDIO	→
Deterioro económico	BAJO	MEDIO	ALTO	→

Fuente: *Elaboración propia con base datos de Integralia, www.integralia.com.mx*

Tabla 3. Diez riesgos políticos de México para 2021, según Integralia.

En lo que respecta a Argentina, la encuesta de opinión realizada por la Universidad de San Andrés (JUDESA, 2019), institución de educación superior privada, entre el 26 de febrero al 7 de marzo de 2019 a adultos de 18-64 años en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, permite tener un acercamiento a las principales preocupaciones de los ciudadanos argentinos. En la tabla 4 se muestran los resultados a la pregunta con respuesta múltiple: *¿Cuál o cuáles dirías que son los principales problemas que afectan hoy al país?*

	Respuestas en las encuestas (%)
Inflación	54.0
Delincuencia/robos/inseguridad	40.0
Falta de trabajo/desempleo	36.0
Pobreza	26.0
Corrupción	24.0
Los políticos	21.0
Bajos salarios	20.0
Educación	17.0
Justicia	17.0
Endeudamiento externo	16.0
Narcotráfico/tráfico de drogas	12.0
Salud	8.0
Acceso a la vivienda propia	3.0
Otro	2.0
Transporte	2.0
La Policía	1.0
Villas miseria	1.0

Fuente: *Elaboración propia con datos de www.udesa.edu.ar*

Tabla 4. Principales problemas de los argentinos según UDESA.

En los tres casos mencionados, los datos sitúan como parte de los problemas públicos de la mayor relevancia, el desempeño de la democracia, de los gobiernos y sus organizaciones, así como el comportamiento de la clase política.

En este punto, conviene mencionar que, en la 70° Asamblea General de las

Naciones Unidas, llevada a cabo en septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con 17 objetivos (ODS) con el propósito de lograr un mundo más próspero, en paz, justo e incluyente. Uno de los principales desafíos de esta Agenda, quedó plasmado en su objetivo 16, consistente en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garantice la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Como lo señala la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016), además de la persistencia de brechas económicas, sociales y políticas al interior de la sociedad, la región enfrenta grandes problemas de desconfianza ante las instituciones estatales. De ahí, que considere imperativo promover un Estado de Derecho que sea consistente con los estándares internacionales de gestión y buen gobierno, y que estructure mecanismos de transparencia, apertura de información, rendición de cuentas, acceso a la justicia e instituciones efectivas e incluyentes.

Para enfrentar dicho desafío es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa, que permita garantizar la construcción de sociedades más prósperas, equitativas y justas. Esto implica una mayor interacción entre Estado y sociedad, basado en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas, que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva y que colaboren, de manera regular y significativa, para avanzar hacia las metas de equidad, de superación de la desigualdad y alcanzar la justicia social, con la promesa permanente de un Estado al servicio del bien común y de la ciudadanía.

Fundado en los pilares de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas públicas, de participación ciudadana y de colaboración para la innovación, el gobierno abierto supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, y buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo.

3.2 | PROYECTO TOGIVE

Los funcionarios públicos se enfrentan actualmente a un reto enorme: la creciente demanda de la ciudadanía de una administración pública más abierta e inclusiva, y la aparición de tecnologías de la información y comunicación. Para dar respuesta a estos retos se celebró en Tenerife el "Primer Congreso Iberoamericano de Innovación Pública", organizado por EVM, Novagob, la Universidad de La Laguna y su Fundación y la Consejería de Educación, Igualdad y Juventud del Cabildo de Tenerife, reunió a los principales especialistas en la modernización del sector público en España y América Latina. Una de las conclusiones más claras del evento fue la necesidad de generar un espacio común de formación (tanto dentro de Europa, como en América Latina, y entre ambos continentes) con el fin de ayudar a un sector que evoluciona tecnológicamente de forma muy lenta y tiene mucho margen de mejora, especialmente en los niveles locales.

En este contexto surge TOGIVE, como una plataforma para fomentar el uso de buenas prácticas comunes y la superación personal de los trabajadores públicos con el fin de progresar como sociedad. Los principales resultados esperados son:

- Creación y mejora de los Departamentos de Educación Digital en las Universidades Latinoamericanas.
- El desarrollo conjunto, la producción y la puesta en marcha de un MOOC de Gobierno Abierto en cada Universidad del consorcio.
- Creación de un partenariado europeo - latinoamericano de beneficio mutuo y duradero, que permita desarrollar un Programa de Cooperación en Educación Digital diseñado para gestionar conjuntamente la Plataforma de Educación Digital sobre Gobierno Abierto.
- Desarrollar oportunidades de cooperación internacional a nivel regional.
- Desarrollo de nuevas herramientas para el intercambio de

buenas prácticas “digitales” entre universidades latinoamericanas y europeas.

- Promoción de la buena gobernanza.

La institución coordinadora del proyecto es la Universidad de La Laguna. Entre los países e instituciones participantes se encuentran: España (Universidad de La Laguna, Fundación General de la Universidad de La Laguna, Red Social Novagob S.L. y EVM Project Management Experts S.L.), Reino Unido (Buckinghamshire New University), Italia (Università Telemática Internazionale Uninettuno), Argentina (Universidad Nacional de Rosario, Universidad Metropolitana y Think – Grupo de Comunicación S.R.L), México (Universidad de Desarrollo Empresarial y Pedagógico, Universidad Autónoma del Estado de México y AV6 Consulting Group) y Venezuela (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD).

3.3 | ANÁLISIS DE CORPUS LINGÜÍSTICO

El análisis de corpus es un enfoque desarrollado dentro de la lingüística, que analiza grandes volúmenes de texto, conocidos como corpus, compuestos de habla o lenguaje escrito. Los paquetes de software se utilizan para identificar patrones en el uso del lenguaje. Puede ser que se quisiera encontrar expresiones cuya probabilidad de aparición fuese más alta o baja en un tipo determinado de textos; o bien, clases particulares de estructuras gramaticales, o ejemplos del uso de un concepto particular en una gran cantidad de documentos que se encuentran enmarcados en cierto contexto.

En esta característica del análisis de corpus, reside la capacidad de descubrir patrones en el lenguaje que pueden no ser evidentes para un lector, utilizando técnicas estadísticas, lo convierte en una técnica útil para la investigación en ciencias sociales. El potencial del análisis de corpus para las ciencias sociales ha sido reconocido en los últimos años, con el aumento del uso del método.

En este sentido, el análisis de corpus resulta muy útil para demostrar hipótesis sobre textos, o para realizar búsquedas de palabras clave en contexto, identificar patrones respecto de una palabra determinada, utilizar criterios de búsqueda más específicos, revisar diferencias estadísticamente significativas, lo mismo que, efectuar comparaciones a través de metodologías de análisis propias de la lingüística de corpus.

Aunque el análisis de corpus utiliza técnicas estadísticas, como ocurre con todas esas técnicas, sus hallazgos no se generan automáticamente, sino que dependen del juicio del investigador, quien decide qué textos introducir, qué análisis realizar, qué puntos de corte aplicar.

De esta manera se puede decir que un corpus lingüístico es una colección de textos que han sido seleccionados y reunidos para que el lenguaje pueda

estudiarse con el apoyo de herramientas informáticas. En nuestro caso, el lenguaje utilizado por los participantes en el curso, para referirse al gobierno abierto como política de Estado. En los últimos años se han realizado distintos esfuerzos por conocer mejor el léxico en diferentes ámbitos de la política.

Suele advertirse que un corpus debe ser "representativo" para poder ser utilizado adecuadamente como base para generalizaciones sobre un léxico en su conjunto. (Biber, 1994). No obstante, la literatura sobre el muestreo enfatiza que, el tamaño de la muestra no es la consideración más importante al seleccionar una muestra representativa; sino más bien, una definición de la población objetivo.

En suma, el uso de corpus de texto con apoyo de herramientas informáticas proporciona una base empírica para las descripciones del lenguaje de propósito general, y permite el análisis de un alcance que, de otro modo no sería posible.

3.4 | CORPUS DE GOBIERNO ABIERTO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Como se ha mencionado, en estos últimos años han cobrado importancia la mención a un nuevo tipo de políticas, las llamadas "políticas de Estado". En el caso que nos ocupa, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) establece que para que los frutos del gobierno abierto sean efectivos y duraderos: "será necesario concebirlo como una política de Estado, transversal, que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública, más allá de las doctrinas y enfoques convencionales ensayados en años recientes en la comunidad iberoamericana.

Para lograr lo anterior, agrega la carta que "deberá enfocarse bajo criterios de continuidad, sustentabilidad, transversalidad, en una estrategia de largo plazo y con visión de conjunto. deberá fundamentarse en un férreo compromiso y voluntad política no solo de quienes gobiernan sino de todos los actores políticos, pues, en última instancia, hablamos de un cambio de cultura, de un giro radical en las "reglas de juego" y en la forma habitual de hacer las cosas".

Del mismo modo señala: "Entender el gobierno abierto como política de Estado supondrá avanzar en la institucionalización de mecanismos robustos que sostengan los esfuerzos de la agenda de gobierno abierto más allá del ciclo político y que cristalicen la voluntad política para dar sostenibilidad en el tiempo a este proceso (mandato, recursos y capacidades), con clara independencia respecto del gobierno de turno".

Lo que se pretende aquí es realizar una aproximación al vocabulario político-administrativo en torno a este tema y, específicamente conocer mejor el léxico en torno a este tipo de políticas en el ámbito del gobierno abierto en algunos países de Iberoamérica. Esto, con el objetivo de aportar elementos

para ampliar la comprensión del gobierno abierto como política de Estado.

La conformación de nuestro corpus reconoce que se trata de solo una muestra que puede estar lejos de representar a la comunidad interesada en el tema del gobierno abierto. A final del día, ningún corpus, por grande que sea, cuán cuidadosamente diseñado, puede tener exactamente las mismas características que el lenguaje en sí. Estamos conscientes de que el corpus puede no capturar todos los patrones del lenguaje, ni representarlos en las proporciones correctas. De hecho, hay quien afirma que no existen "proporciones correctas" de componentes de una población ilimitada.

De este modo, el corpus lingüístico se conforma con las opiniones vertidas por los participantes en el curso MOOC (acrónimo en inglés de *Massive Online Open Courses*): "Desarrollo de Políticas de Gobierno Abierto". Consideramos que este corpus nos aporta patrones comunicativos de las comunidades que usan el lenguaje del gobierno abierto, en el sentido que son personas que usan, escriben, leen, y conversan sobre este tema.

Las opiniones corresponden a los participantes que específicamente cursaron el curso 6: *Formulación de Políticas de Gobierno Abierto* el cual, se estructuró en las siguientes cuatro unidades:

1. *Elementos conceptuales de las Políticas Públicas;*
2. *Tipos de Políticas de Gobierno Abierto;*
3. *El Gobierno Abierto como Política de Estado; y*
4. *El Gobierno Abierto en el mundo.*

Específicamente, las respuestas se recopilaron como parte de la Unidad 3. "El Gobierno Abierto como Política de Estado ¿De qué se habla cuando hablamos de Políticas de Estado?" la cual, contó como material de lectura, el artículo: Aproximación a las Políticas de Estado en el federalismo (Covarrubias, 2007).

El objetivo de la actividad fue reflexionar e intercambiar ideas sobre las siguientes cuestiones:

1. *¿Qué son las Políticas de Estado?*
2. *¿Qué tipo de problemas públicos deben atender las Políticas de Estado?*
3. *¿Por qué el Gobierno Abierto debe ser una Política de Estado?*
4. *¿Qué características debe tener una Política de Estado en materia del Gobierno Abierto?*

Se les pidió a los participantes que con base en la lectura y en las preguntas anteriores, compartieran sus ideas y comentarios con otros participantes considerando las siguientes instrucciones:

- a) Responde al menos a dos de las preguntas anteriores en un máximo de 300 palabras.
- b) Comparte tus respuestas con otros estudiantes.
- c) Revisa y valora las respuestas de otros estudiantes, asegurándote de proporcionar comentarios constructivos.

En esta actividad se introdujo una evaluación colaborativa denominada P2P o evaluación entre pares donde los participantes en el curso se calificaron unos a otros de forma anónima.

Para nuestros propósitos, en esta sección retomamos las respuestas a las preguntas 3 y 4, es decir: *¿Por qué el Gobierno Abierto debe ser una Política de Estado?* y *¿Qué características debe tener una Política de Estado en materia del Gobierno Abierto?*

Cabe mencionar que el número total de repuestas fue de 515. Entre los países representados se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, España y Portugal.

3.5 | REPORTE DE CONCORDANCIAS Y CONTEXTOS

Los siguientes reportes fueron generados a través de #LancsBox, programa de análisis de corpus lingüísticos desarrollada en la Universidad de Lancaster, la cual, utiliza herramientas tecnológicas y estadísticas para analizar y visualizar datos de corpus.

El programa analizó un corpus compuesto por 877,779 caracteres, 131,767 palabras, 10,775 líneas y 754 párrafos.

Se utilizó la herramienta del programa KWIC (*key word in context*) palabra clave en contexto, la cual, genera una lista de todas las situaciones de los términos o líneas de búsqueda en un corpus en forma de concordancia.

3.5.1. *La causa y finalidad del Gobierno Abierto como Política de Estado*

Las expresiones "*porque*" y "*para que*" generalmente introducen una oración en la que se indica la causa o la explicación de algo que se expresa o bien, en la que se ofrece una explicación sobre la finalidad de algo o bien, para determinar el uso que conviene o puede darse a algo; ambas expresiones tienen cierto matiz causal. En nuestro caso, la causa y propósito del gobierno abierto como política de Estado. Las frases utilizadas para clasificar y dar entrada a esta clase de expresiones son:

"El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado porque..."

"El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para que..."

Línea de búsqueda "el gobierno abierto debe ser una política de estado porque"

La línea "el gobierno abierto debe ser una política de estado porque" aparece 86 veces en el corpus. La tabla 5 despliega una muestra de 30 líneas de concordancia con los contextos más inmediatos, de hasta 20 palabras a la derecha, en los que se utiliza la línea de búsqueda.

Índice	Nodo	Contexto
1	debe ser una política de Estado porque	<i>debe de ser asumido por diferentes sectores de la sociedad en sus diferentes niveles, nacional, local y municipal, y por</i>
2	debe ser una política de Estado porque	<i>debe de garantizar derechos humanos, políticos, sociales, culturales, económicos, y eso engloba a toda una sociedad. La Alianza Para</i>
3	debe ser una política de Estado porque	<i>es un medio para fortalecer la democracia, robustecer la institucionalidad pública y promover el mejoramiento de la calidad de vida</i>
4	debe ser una política de Estado porque	<i>implica institucionalizar los mecanismos que éste promulga (transparencia, co-creación, rendición de cuentas) más allá de un ciclo político. Aquellas deberán</i>
5	debe ser una política de Estado porque	<i>debe promoverse su aplicación en todos los niveles (nacional, subnacional y municipal) y en todos los poderes (ejecutivo, legislativo y</i>
6	debe ser una política de Estado porque	<i>así los pilares de Gobierno Abierto como son Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana trascenderán más allá de un</i>
7	debe ser una política de Estado porque	<i>implica importantes cambios estructurales, tanto en el sector público como privado. De este modo supone un cambio de mentalidad a</i>
8	debe ser una política de Estado porque	<i>no es una variable más a tener en cuenta dentro del espectro de políticas de un Estado, el Gobierno Abierto</i>
9	debe ser una política de Estado porque	<i>no debe depender del gobernante de turno, debe prevalecer para defender la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas, son</i>
10	debe ser una política de Estado porque	<i>es un proceso que no puede quedar inacabado o a merced del gobierno de turno. No servirá en este caso</i>
11	debe ser una política de Estado porque	<i>las democracias necesitan el proceso de apertura y estructuras estables y constantes para ello. Características Apertura a la reflexión con</i>
12	debe ser una política de Estado porque	<i>abarca todos los sectores del gobierno, vincula al sector Público con transparencia, eficacia y eficiencia en sus procesos a la</i>

Índice	Nodo	Contexto
13	debe ser una política de Estado porque	<i>es necesario re-encantar a la ciudadanía con el proceso participativo que conlleva hacer política y para ello deben generarse las</i>
14	debe ser una política de Estado porque	<i>es una forma de gobierno que transforma sustancialmente las relaciones entre gobernantes y gobernados, evitando más fácilmente la corrupción entre</i>
15	debe ser una política de Estado porque	<i>es una nueva forma de gestión pública, de aplicación no solo en el Poder Ejecutivo, sino que se presenta como</i>
16	debe ser una política de Estado porque	<i>busca recuperar la confianza y la legitimidad de la acción pública ante los ciudadanos, lo que constituye como uno de</i>
17	debe ser una política de Estado porque	<i>no solo se limita a un reducto o pequeña red de unidades de gobierno, el Gobierno Abierto se atienen a</i>
18	debe ser una política de Estado porque	<i>debe pasar de ser un proyecto del Gobierno de turno, a un modelo de gestión pública, que garantice la transparencia,</i>
19	debe ser una política de Estado porque	<i>esta nueva forma de gobierno en la gestión pública, no puede ser una simple iniciativa de un gobierno o voluntad,</i>
20	debe ser una política de Estado porque	<i>sin un apoyo, voluntad política robusta y duradera, convicción real sobre la utilidad y el potencial de los principios no</i>
21	debe ser una política de Estado porque	<i>la participación ciudadana es lo que sustenta y sostiene al Gobierno, dado que la ciudadanía activa suele ser un enlace</i>
22	debe ser una política de Estado porque	<i>trae consigo un nuevo modelo organizativo, que impulsa una nueva cultura y apertura no sólo tecnológica sino de gestión y</i>
23	debe ser una política de Estado porque	<i>como señala la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto debe superar la temporalidad de los gobiernos de turno y sirva, para</i>
24	debe ser una política de Estado porque	<i>debe fundamentarse en un férreo compromiso y voluntad política no solo de quienes gobiernan sino de todos los actores políticos</i>
25	debe ser una política de Estado porque	<i>de esa forma supondrá avanzar en la institucionalización de mecanismos robustos que sostengan los esfuerzos de la agenda de gobierno</i>
26	debe ser una política de Estado porque	<i>es un tema transversal que afecta la gestión propiamente del Estado, pero además porque con ello se involucra a la</i>
27	debe ser una política de Estado porque	<i>es importante que todo ciudadano sepa qué decisiones se toman, porqué se toman, es importante (rendición de cuentas), en tanto</i>

Índice	Nodo	Contexto
28	debe ser una política de Estado porque	<i>además de tratarse de una materia multisectorial, transversal, intergubernamental, orientada a la ciudadanía, etc, afecta a cuestiones fundamentales que tienen</i>
29	debe ser una política de Estado porque	<i>al tomar la connotación de política de Estado, garantiza su aplicabilidad en los diferentes estamentos del Gobierno de tal forma</i>
30	debe ser una política de Estado porque	<i>para que los frutos de la apertura sean efectivos y duradero, es necesario que sea transversal, que supere la lógica</i>

Tabla 5. Líneas de concordancia para "el gobierno abierto debe ser una política de estado porque"

Línea de búsqueda "el gobierno abierto debe ser una política de estado para"

La línea "el gobierno abierto debe ser una política de estado para" ocurre 33 veces en el corpus. La tabla 6 despliega una muestra de 15 líneas de concordancia con los contextos más inmediatos, de hasta 20 palabras a la derecha, en los que se utiliza la línea de búsqueda.

Índice	Nodo	Contexto
1	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que no sea un Programa de Gobierno, lo cual implicaría ser únicamente una promesa de campaña con fines electorales.</i>
2	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que se transforme en una practica cultural participativa y decisoria en la generación de políticas publicas...</i>
3	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que perdure en el tiempo y que goce de presupuesto y consenso con todas las ideologías que co-gobiernan desde el</i>
4	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que las bondades de la apertura, sean efectivas y duraderas.</i>
5	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que se institucionalicen los valores del gobierno abierto no sólo al interior de la gestión pública sino también en las</i>

Índice	Nodo	Contexto
6	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>para lograr un impacto estructural o de fondo, el Gobierno Abierto precisa de un esfuerzo articulado y sostenido para su</i>
7	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que de esta manera todas las entidades e instituciones que lo conforman transparenten y den apertura de su gestión</i>
8	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>abarcas las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluidas las empresas públicas, los organismos descentralizados, los entes públicos</i>
9	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que justamente por su carácter transversal, para lograr un impacto estructural o de fondo, el Gobierno Abierto precisa de un</i>
10	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>ello, las Políticas de Estado deberían ser promovidas o auspiciadas por el gobierno central teniendo en cuenta que se relacionan</i>
11	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que los esfuerzos de la agenda de gobierno abierto por modernizar la gestión pública se sostengan más allá del ciclo</i>
12	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que dicha apertura sea efectiva y perdure en el tiempo, y no sea simplemente una simple moda del gobierno de</i>
13	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>que no sea exclusiva de algún partido político, El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para generar mejoras</i>
14	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>generar mejoras que hagan evolucionar la gestión de los gobiernos con continuidad temporal, generando verdaderos cambios culturales comprometiendo a la</i>
15	El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado para	<i>avanzar en la institucionalización de mecanismos que sostengan los esfuerzos de la agenda de gobierno abierto más allá del ciclo</i>

Tabla 6. Líneas de concordancia para "el gobierno abierto debe ser una política para"

3.5.2. *Uso del término transversal en las alusiones al Gobierno Abierto como Política de Estado.*

El análisis de corpus identifica también el uso del término "transversal" en el lenguaje utilizado por los participantes en el curso, para referirse al gobierno

abierto como PE. Esto, en la medida en que muchos de ellos apoyan sus comentarios en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016). La cual, como ya se mencionó, concibe al gobierno abierto como una política de Estado transversal.

Término de búsqueda "transversal"

El término "transversal" aparece 104 veces en el corpus. La tabla 7 despliega una muestra de 30 líneas de concordancia con los contextos más inmediatos, de hasta 20 palabras a la derecha, en los que se utiliza el término de búsqueda.

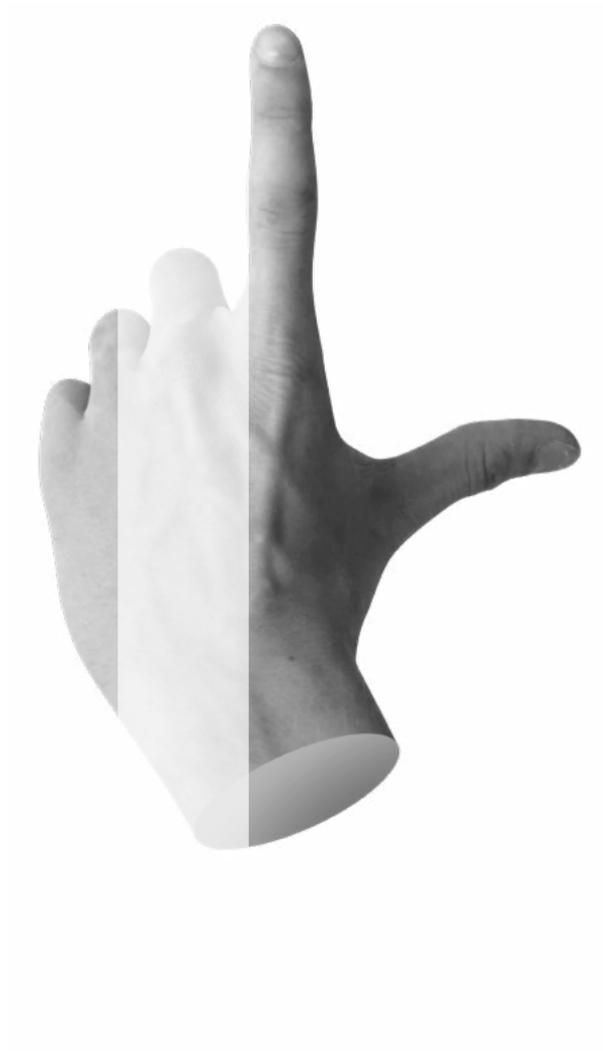
Índice	Nodo	Contexto
1	transversal,	<i>que supere la lógica temporal de los gobiernos en turno. Una política enfocada bajo criterios de continuidad</i>
2	transversal,	<i>no dependiente de gobiernos de turno, etc. para que realmente haya una sinergia entre ambas estrategias.</i>
3	transversal,	<i>intersectorial e intergubernamental, mediante una acción coordinadas entre distintos actores.</i>
4	transversal,	<i>En primer término, porque dichas cuestiones se superponen a las fronteras territoriales; en segundo, porque cruzan los ámbitos sectoriales</i>
5	transversal,	<i>no sólo al interior de la instancias del poder Ejecutivo, sino también del Legislativo y Judicial, favoreciendo la interoperabilidad</i>
6	transversal,	<i>para que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno, modernizando la gestión pública.</i>
7	transversal,	<i>al involucrara distintos ministerios y sectores, yes, "intergubernamental", porque atañe a las autoridades locales subnacionales y municipales.</i>
8	transversal,	<i>y complementaria en todos los poderes del Estado, que se sostenga mas allá de los gobiernos de turno...</i>
9	transversal,	<i>Que consiste en una acción integral que articula la ejecución de múltiples medidas desde diferentes ángulos y niveles distintos;</i>
10	transversal,	<i>multisectorial, financieramente viable y descentralizada. La política de estado del gobierno abierto debe tener visión de futuro y largo plazo...</i>

Índice	Nodo	Contexto
11	transversal,	<i>que fortalezca la apertura del Estado y su capacidad de respuesta frente a las demandas de la sociedad.</i>
12	transversal,	<i>para poner en práctica soluciones basadas en la cooperación y la coordinación, lo cual supone intersectorialidad...</i>
13	transversal,	<i>enfocada en los ciudadanos, sostenible en el largo plazo, multisectorial e integral.</i>
14	transversal,	<i>a varias instituciones y que supere el límite temporal en que dura un gobierno a otro...</i>
15	transversal,	<i>en el tiempo para que evolucione de gobierno a gobierno.</i>
16	transversal,	<i>a la gestión parlamentaria. Esta política muestra en su página web los compromisos del Parlamento y de las diferentes fracciones...</i>
17	transversal,	<i>y que significa también un cambio cultural...</i>
18	transversal,	<i>entendiendo por tal que se extiende tanto en el tiempo como en los diferentes tipos de gobierno: estado, región, municipio...</i>
19	transversal,	<i>tanto territorialmente, como en el ámbito institucional y sectorial; e incluso, fuera de un ámbito temporal gubernamental, pues las soluciones...</i>
20	transversal,	<i>con visión de futuro y de largo plazo; sistémica o integral; anticíclica; orientada hacia los ciudadanos...</i>
21	transversal,	<i>para lograr un impacto estructural o de fondo, el Gobierno Abierto precisa de un esfuerzo articulado y sostenido...</i>
22	transversal,	<i>impulsando esas maneras de hacer a las que hacemos referencia en todos los ámbitos que tocan lo público.</i>
23	transversal,	<i>es decir, superando la temporalidad de los gobiernos de turno...</i>
24	transversal,	<i>integral, de largo plazo y orientada a aportar un valor real a la ciudadanía.</i>
25	transversal,	<i>intersectorial y coordinada.</i>
26	transversal,	<i>y contar con la voluntad política no solo de quienes gobiernan sino de todos los actores políticos.</i>
27	transversal,	<i>e intergubernamental, el gobierno nacional promueve acciones hacia adentro de su propia estructura, pero a su vez, también incluyen compromisos...</i>

Índice	Nodo	Contexto
28	transversal,	<i>integrando distintos organismos gubernamentales, tanto centralizados como descentralizados. La política de estado del gobierno abierto debe ser de largo plazo.</i>
29	transversal,	<i>que permita trabajar de forma conectada e interinstitucional para lograr vencer las dificultades y problemas sociales. Además, permitir la continuidad..</i>
30	transversal,	<i>que afecta la gestión propiamente del Estado, pero además porque con ello se involucra a la ciudadanía.</i>

Tabla 7. Conjunto de líneas de concordancia para el término "transversal"

REFLEXIONES FINALES



Puede afirmarse que uno de los mayores desafíos que se presentan por estos días a las sociedades es el de ser capaces de acordar políticas públicas que puedan desarrollarse más allá de un ciclo de gobierno. Las políticas, desafortunadamente, suelen ser afectadas por los cambios de gobierno, por ello, debe preverse la adopción de políticas que garanticen la continuidad de los procesos, fortaleciéndose, además, con la asignación de recursos técnicos, económicos necesarios para su ejecución.

La adopción de políticas de Estado implicará tomar las previsiones y establecer mecanismos que permitan resguardar las metas sustantivas de los vaivenes gubernamentales o económicos; la propiedad anticíclica que se exige a esta clase de políticas demanda una alta capacidad de previsión. Los objetivos sociales que se les atribuyen imponen políticas impermeables a las presiones interesadas; implicaría tomar las medidas para restarles vulnerabilidad.

En nuestra opinión, esta clase de políticas requiere de una institucionalidad, y una de las maneras de generarla tiene que ver, en principio, con el establecimiento de una base legal al más alto nivel. Esto, como punto de partida para crear un andamiaje normativo e institucional que les asegure los recursos necesarios y su continuidad en el tiempo.

Específicamente con la presente obra, se espera poder aportar elementos que ayuden a pensar más claramente acerca del gobierno abierto como políticas de Estado. A las políticas de Estado se les discute mucho, pero se ha investigado poco sobre cómo los académicos, políticos, funcionarios públicos y ciudadanos entienden o articulan el tema. Con la investigación que aquí se presenta, buscamos abordar esta brecha, a través de una revisión de la literatura y utilizando el análisis de corpus, un método desarrollado dentro de la lingüística, para explorar cómo estos grupos de interés, de diferentes lugares, conceptualizan y hablan sobre el gobierno abierto.

REFERENCIAS



- Allen, T. W. (2017). Recognizing and Responding to Today's Governance Challenges. *Public Administration Review*, 77(4), 483-484. <https://doi.org/10.1111/puar.12804>
- Astori, Danilo (2010) Políticas de Estado y educación. III Asamblea Anual Egresados de la UM, 8 de abril.
- Barrios Yaselli, M. (2008). Por un continuo educativo en clave de desarrollo humano. Una visión desde Fe y Alegría. In F. I. d. F. y Alegría (Ed.), *Una mejor educación para una mejor sociedad. Propuestas para el diálogo y la transformación educativa en América Latina y el Caribe* (pp. 7-34). Madrid.
- Beamonte, Luis María (2019). Sentido de Estado. Hoy Aragón. 12 de febrero.
- Benford, R.D. and Snow, D.A., 2000. Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639. doi:10.1146/annurev.soc.26.1.611
- Biber D. (1994) Representativeness in Corpus Design. In: Zampolli A., Calzolari N., Palmer M. (eds) *Current Issues in Computational Linguistics: In Honour of Don Walker*. *Linguistica Computazionale*, vol 9. Springer, Dordrecht
- Brezina, V. (2018). *Statistics in corpus linguistics: A practical guide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brezina, V., McEnery, T., & Wattam, S. (2015). Collocations in context: A new perspective on collocation networks. *International Journal of Corpus Linguistics*, 20(2), 139-173.
- Brezina, V., Timperley, M., & McEnery, T. (2018). #LancsBox 4.x [software]. Available at: <http://corpora.lancs.ac.uk/lancsbox>.
- Brezina, V., Weill-Tessier, P., & McEnery, T. (2020). #LancsBox 5.x [software]. Available at: <http://corpora.lancs.ac.uk/lancsbox>.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. y Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Bunge M. Big Questions Come in Bundles, Hence they Should be Tackled Systemically. *International Journal of Health Services*. 2014;44(4):835-844. doi:10.2190/HS.44.4.i

- Calviño Nadia (2020). Sentido de Estado para abordar la reconstrucción del país tras el Covid. Europa Press, 2 de septiembre Madrid.
- CEPAL (2008). Superar la pobreza mediante la inclusión social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2014). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CIS (2020). Principales problemas de los españoles. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Comisión de Educación (2002). La Centralidad de la Educación como Política de Estado. Propuestas para una Agenda Educativa (2002). Resolución 572/2002.
- Conde, Cecilia. (2008). México y el Cambio Climático Global. Rumbo a la COP16. SEMARNAT. UNAM. México.
- Coraggio, José Luis (2002). Sobre 10 falsas opciones y las cuestiones transversales que enfrentan las ONGDs de acción en el ámbito urbano, ponencia presentada en el Seminario Mitos y Realidades sobre la Inclusión Social, Participación Ciudadana y Desarrollo Local. Programa Urbano NOVIB, SEHAS. Cordoba.
- Córdova Lorenzo (2018) Conversatorio "Avances y retos de la Democracia en Colombia". Instituto Nacional Electoral de México.
- Courtney, J. F. (2001). Decision making and knowledge management in inquiring organizations: Toward a new decision-making paradigm for DSS. *Decision Support Systems*, 31(1), 17-38.
- Covarrubias Moreno, O. M. (2022). Problemas complejos y políticas públicas: el caso de la epidemia de obesidad en Mexico. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (28), 81-98.
- Covarrubias, Mauricio (2021). The Pandemic, Temporality and Complexity in Public Policy. *PA Times*, ASPA. Noviembre 28. <https://patimes.org/the-pandemic-temporality-and-complexity-in-public-policy/>
- Covarrubias, O. M. (2007). Aproximación a las Políticas de Estado en

- el federalismo. *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* (68), 51-110.
- Cox, Cristian (1994). Las políticas de los años noventa para el sistema escolar, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 21-24.
 - Cueto, Walter José y Guardamagna, Melina (2012) "¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto", DAAPGE, año 12, N° 18, 2012, pp. 7-26. UNL, Santa Fe, Argentina.
 - EIU (2022). Democracy Index 2021. The China challenge. Economist intelligence Unit.
 - Galán José (2004). *Diario La Jornada*. México, 13 de agosto.
 - Graglia, José (2017). *Políticas públicas. 12 retos del siglo 21*. Buenos Aires. Konrad Adenauer Stiftung.
 - Granados Roldán, Otto (2004) "Educación en México: ¿Gastar más o invertir mejor?". Texto presentado en el David Rockefeller Center For Latin American Studies durante el seminario High Level Roundtable on Education Policy and Inequality in Mexico, organizado por la Graduate School of Education, Harvard University. Cambridge, MA, octubre.
 - Grijelmo, Alex (2003). *La seducción de las palabras*, Taurus, México.
 - Hajer, M.A. and Forester, J., 1993. Discourse coalitions and the institutionalisation of practice: the case of air pollution. In: F. Fisher and J. Forester, eds. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C.: Duke University Press, 43-76.
 - Innerarity, D. (2009). *El futuro y sus enemigos*. Paidós.
 - Integralia (2021). *Diez riesgos políticos de México para 2021*.
 - Kahneman, D. (2020). *Pensar rápido, pensar despacio*. Penguin Random House.
 - Kliksberg, Bernardo (1997). ¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura, Cuadernos de Ciencias Sociales, No. 102. Programa Costa Rica -FLASCO.
 - Laporta Francisco J. (2001). La cuestión de Estado. *Diario El País*, 21 de febrero.
 - Latapí Sarre, P. (2010). *La SEP por dentro. Las políticas de la*

- Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004). México Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro (2021) Reporte 2021. Opinión Pública Latinoamericana.
- Luke, J. S. (1998). Catalytic Leadership: Strategies for an Interconnected World. Jossey-Bass.
- Meilán Gil, José Luis (2004). Cuestiones de Estado y de conciencia. La Voz de Galicia. 24 de agosto.
- Naciones Unidas (2018). UN E-Government Survey in Media.
- Nieva Fenoll, Jordi (1019). Sentido de Estado. El periódico.18 de noviembre.
- Olson, R. (2016, 25 de abril). Missing the Slow Train: How Gradual Change Undermines Public Policy & Collective Action. Wilson center forgotten problems project. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Prats, J. (2005). Política y Gestión Pública. El impacto de la globalización. Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano, 35.
- Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo. Diario Oficial de la federación, 12 de julio.
- Quadri, Gabriel (2019). Proyecto nacional y políticas sectoriales en la 4T. El Economista. 25 de enero.
- República de Honduras (2010). Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010-2022.
- Rodríguez Larreta, Horacio (2020). Corte y confección, A24, 16 de octubre.
- Sánchez Pedro (2020). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 72, 7 de mayo.
- Santiso, Carlos (2018). La nueva economía de los datos: El gobierno digital como política de Estado. Gobernarte, 29 de agosto.
- Subirats, Joan (2006), "Orden, razón, calidez... y conexión", Diario El País. Madrid.
- Tedeschi V. y Desperbasques, M. (1998). Las políticas sociales como políticas de Estado. Revista Red N°2, Buenos Aires.

- Tedesco, J. C. (2008). Intervención en el foro sobre la Ley Nacional de Educación de Argentina, en *Universia Informa*, 11 de agosto.
- Thaler, R. y Sunstein, C. (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. Yale University Press.
- UDESA (2019). *Principales problemas de los argentinos*. Universidad de San Andrés.
- United Nations, (1997), Report of the Economic and Social Council for 1997. A/52/3.18 September.
- Urzúa Carlos M., (2019). El asunto del Plan Nacional de Desarrollo (I). *El Universal*, 22 de julio.
- Velásquez, Aníbal (2013). Nota de prensa del Ministerio de Salud. Plataforma digital del Estado Peruano.
- Walker, W. E., Marchau, V. A. W. J. y Kwakkel, J. H. (2013). Uncertainty in the Framework of Policy Analysis. En W. Thissen y W. Walker (eds.), *Public Policy Analysis [International Series in Operations Research & Management Science, vol. 179]*.
- Weiler, Hans (1996). "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Pereyra Miguel y Jesús García Minguez (compiladores), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona, pp. 213-214.
- Wodak, R. and Fairclough, N., 1997. Critical discourse analysis. In: T. Deuk, ed. *Discourse as social interaction*, 258-284. London: Sage.

ANEXO



REPORTES GENERADOS POR LANCSBOX

1. *Introducción*

Este informe de investigación fue producido automáticamente por #LancsBox (Brezina et al., 2015, 2018, 2020), una herramienta de análisis de corpus desarrollada en la Universidad de Lancaster. Utiliza tecnología de punta y sofisticación estadística (Brezina 2018) para analizar y visualizar datos de corpus. Para obtener más información y consejos sobre la redacción de informes de investigación, consulte la Guía de informes de investigación.

2. *Método*

2.1. *Data*

El estudio analizó el siguiente corpus:

Name	Language	Texts	Tokens	Additional information
Corpus 2	English	1	131,218	Types: 9,381 Lemmas 9,909

2.2. En el estudio, se utilizó 1 corpus del tamaño total de 131 218 palabras en ejecución (tokens) en 1 texto. Una descripción completa de los corpus está disponible en `data/tsv/corpora`.

2.3. *Procedimiento*

Se empleó el paquete de software #LancsBox (Brezina et al., 2015, 2018, 2020) para analizar los datos. Se utilizó la siguiente herramienta del paquete: Texto. La herramienta Texto permite una visión profunda del contexto en el que se utiliza una palabra o frase. Se utilizó el siguiente término de búsqueda: "*carta iberoamericana*".

3. Resultados

3.1. Búsquedas específicas: contextos

3.1.1. Búsqueda de término "carta iberoamericana" in Corpus 2

El término de búsqueda carta iberoamericana aparece 24 veces (1,829 por 10k) en Corpus 2 en 1 de 1 textos. La Tabla 2 muestra el uso del término de búsqueda en un contexto más amplio.

Ejemplo aleatorio del uso de la carta iberoamericana en un contexto más amplio en Corpus 2.

Contexto

Si para definir e identificar políticas públicas de Gobierno Abierto se considera el criterio que toma en cuenta el énfasis de la política en uno de los cuatro pilares del Gobierno Abierto, por ejemplo políticas orientadas a garantizar que la información en poder de instituciones públicas esté disponible en forma libre para todos los ciudadanos, podemos tomar como ejemplo en Argentina la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública. En este caso, resaltamos la aplicación de esta ley y sus implicancias en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, promoviendo de esta forma, medidas de transparencia activa. Así, a partir de la sanción de esta ley, esta institución del poder legislativo crea una oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública. <https://www.hcdn.gov.ar/institucional/infGestion/oftransparencia/>.

Si bien se afirma que Las Políticas de Estado están indicadas para atender los grandes problemas, tendencias y procesos que inciden en el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Se hace necesario tener presente que toda esta problemática, son objetos de política pública multidimensionales, de escala local, nacional y global que no son fáciles de subdividir y por ende las políticas son contingentes en el sentido de que constituyen respuestas determinadas por las condiciones o circunstancias inherentes a cada país. De ahí que se

les considere como vía para recuperar o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante problemas y demandas sociales que se han transformado. El gobierno abierto como política de estado significa involucrar las organizaciones de los poderes del Estado como el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial y cuyos valores o principios sobre los cuales descansa la noción de gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) definen una nueva forma de comprender el papel de los gobernantes, del sector público y de la ciudadanía como actores protagonistas íntimamente vinculados.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

transversal, que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública. Consecuentemente, deberá enfocarse bajo criterios de continuidad, sustentabilidad, transversalidad, en una estrategia de largo plazo y con visión de conjunto

(lógica temporal, largo plazo, visión de conjunto, continuidad, transversalidad, ferreo compromiso y voluntad política, obedece a un interés general del país, independiente del color del partido político, contará con recursos y capacidades de manera sostenida, que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno) ¿cuantas respuestas retoman la carta iberoamericana?

3.1.2. Búsqueda de término "nueva forma de gestión pública" in Corpus 2

El término de búsqueda nueva forma de gestión pública aparece 8 veces (0,610 por 10k) en Corpus 2 en 1 de 1 textos. La Tabla 2 muestra el uso del término de búsqueda en un contexto más amplio.

Ejemplo aleatorio del uso de nueva forma de gestión pública en un contexto más amplio en Corpus 2.

Contexto

La experiencia de referencia en el Poder Judicial busca romper los parámetros preestablecidos al adoptar una Justicia Abierta. Este concepto se refiere a una de las múltiples formas de implementar los principios de Gobierno Abierto en un pilar trascendental del Estado. Se trata de la oportunidad de desarrollar políticas de transparencia, innovación, participación ciudadana y rendición de cuentas, para la búsqueda de una justicia más cercana a sus ciudadanos y de democracias equilibradas. Tomando esto en consideración, exploremos algunos de los puntos por los que la Argentina ha decidido promover la justicia abierta y cómo lo está haciendo: El sistema de justicia afecta de forma transversal el funcionamiento de los estados de derecho. Disponer de datos abiertos permite generar estrategias basadas en evidencia y establecer mecanismos de rendición de cuentas participativos. Por ejemplo, el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuenta con recursos de las diferentes oficinas que trabajan bajo su órbita: Derechos Humanos y sistema penitenciario, sistema registral, anticorrupción y poder judicial, entre otras. La apertura de datos en esta variedad de temas permite a diferentes sectores de la sociedad estudiar de cerca cuál es la realidad dentro de cada una de estas áreas y cuáles son los problemas que se deben abordar. Desde su publicación, los datos han sido usados en hackatones, investigaciones, informes y distintas iniciativas que requieren datos oficiales para su desarrollo. En Argentina, por ejemplo, el Ministerio de Justicia, a través del Sistema Argentino de Información Jurídica, desarrolla iniciativas de difusión legislativa con propósitos tanto informativos como prácticos, para lograr un efectivo acceso a la justicia por parte de toda la ciudadanía. También, a través del Programa Justicia 2020 se promueve el diálogo institucional y ciudadano para co-elaborar políticas y construir una sociedad más justa de manera colaborativa e inclusiva. La Asociación por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), por ejemplo, trabaja en estrategias de empoderamiento legal

comunitario en la Argentina, con el fin de identificar regulaciones y políticas que violen derechos fundamentales. A través del uso de datos abiertos, la organización publicó el informe "Sectores Populares, Derechos y Acceso a la Justicia", donde realizan un estudio de necesidades legales insatisfechas. También, generó la plataforma Justicia pedía junto a chequeado.com-, en la que se publica información sobre integrantes del Poder Judicial. Para el lanzamiento del Portal de Datos de la Justicia Argentina, antes mencionado, fue necesario un trabajo coordinado entre las oficinas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina, así como del Ministerio con decenas de instituciones judiciales que suscribieron a un acuerdo para publicar sus datos en el portal. Para alcanzar resultados exitosos, es necesario contar con una fuerte cooperación institucional. Uno de los recursos más innovadores del Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina es el listado de Designaciones y Renuncias de Magistrados de la Justicia de la Argentina. Allí se puede conocer el estado de cobertura de cargos y los concursos para cargos vacantes, normativa de designación y renuncia de los jueces, fiscales o defensores de la justicia Federal y Nacional. Este recurso permite a organizaciones, investigadores académicos y periodistas realizar distintos tipos de balances sobre actores de gran importancia en el funcionamiento del sistema judicial. La plataforma Justicia pedía, antes mencionada, encuentra en este listado una fuente oficial de donde obtener información. De hecho, el Ministerio trabaja en conjunto con este tipo de organizaciones mediante distintos canales de diálogo, y realiza mejoras en sus recursos con base en necesidades y demandas concretas. <https://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2017/05/18/por-que-y-como-la-argentina-esta-promoviendo-la-justicia-abierta/>. Hace algunos años el concepto "Gobierno Abierto" era un ideal donde sólo algunos países se encontraban en vías de aplicar políticas consecuentes con aquella idea. Afortunadamente, gracias al arduo y coordinado trabajo de los países del mundo, actualmente el concepto ha traspasado la barrera teórica y se ha llenado de contenido, materializándose en políticas concretas y casos de éxito.

Incluso, con los años el concepto ha evolucionado. El gobierno abierto significa como política de estado significa extender los principios del Gobierno Abierto a todos los niveles y poderes del Estado. A pesar de los amplios avances que se han dado en la materia, quedan aún desafíos por abordar. Uno de ellos es de carácter nodal: El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado porque no es una variable más a tener en cuenta dentro del espectro de políticas de un Estado, el Gobierno Abierto es una nueva forma de gestión pública. Se presenta ante nosotros como un nuevo marco que debe impregnar todos los aspectos públicos. El gobierno abierto como política de estado significa tomar al Gobierno Abierto como la matriz que articula todo el proceso de gestión pública. La planificación, el presupuesto, la ejecución, y el seguimiento y evaluación de políticas públicas deben estar basados en este nuevo paradigma. Es así que el paradigma de gobierno abierto constituye un eje fundamental para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que permitan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas. En línea con estas ideas, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL argumenta: "El quehacer de lo público no se trata sólo de lo que haga o deje de hacer el gobierno. Se trata de fortalecer lo colectivo, lo de todos, con plena conciencia y con derechos y responsabilidades. Son bienvenidas las acciones de los gobiernos en la dirección de la transparencia, la participación y la justicia, y es necesario que participen las otras instancias del Estado, es decir, además del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, y también los niveles subnacionales de gobierno" (Bárcena, 2015). <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto> La noción de un Gobierno Abierto no es nueva. Durante las últimas décadas del siglo pasado este concepto referí al acceso y la libertad de información, generalmente asociada a la publicidad de las actividades gubernamentales. También

podríamos incluso afirmar que el término Gobierno Abierto es redundante; si pensamos en una democracia representativa, el atributo "abierto" es parte de su definición. Con el aumento de la penetración de Internet y la masificación de las tecnologías digitales ocurrida en los últimos años, el concepto de Gobierno Abierto se ha re-significado. Las democracias cuentan con mayores herramientas y recursos para incrementar los niveles de transparencia y rendición de cuentas, promover la participación ciudadana y la colaboración entre las distintas dependencias públicas, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Fue el presidente de los Estados Unidos quien, a través de un Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto promulgado en el año 2009, plasmó esta re-definición a través de tres ejes: la transparencia, la colaboración y la participación. Entendiendo que un gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas, permitiendo que los ciudadanos puedan realizar un control de la acción de gobierno, así como crear valor económico o social a partir de los datos públicos ofrecidos libremente; la colaboración, a partir de comprometer e involucrar a los ciudadanos en el propio trabajo de la administración de lo público/pública, lo cual supone la cooperación no sólo con la ciudadanía sino también con las empresas, las asociaciones, además del trabajo conjunto dentro de la propia administración, entre sus empleados y con otras administraciones; y la participación, favoreciendo el derecho de la ciudadanía a comprometerse activamente en la elaboración de políticas públicas y animando a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos. Podemos afirmar que un gobierno se considera "abierto" en la medida en que está centrado en las necesidades de la ciudadanía e impulsa interacciones con y entre ciudadanos, agentes públicos, políticos, organismos públicos de los distintos poderes y niveles de gobierno, asociaciones de la sociedad civil y grupos de interés, entre otros. Una aclaración que resulta importante hacer es que, erróneamente, se suele traducir y entender al Open Government como el Gobierno Abierto, cuando la traducción correcta es la de Estado Abierto. Como bien apunta Oscar Oszlak, la promoción de las

políticas de transparencia, participación y colaboración en torno al concepto Gobierno Abierto se ha centrado y limitado a los poderes ejecutivos nacionales, provinciales y locales. -

El gobierno abierto como política de estado significa ampliar los niveles de transparencia, participación y colaboración a todos los poderes que conforman el Estado. Estas diferentes visiones sobre el Gobierno y el Estado Abierto pueden observarse con claridad en el debate en torno a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Argentina. <http://www.vocesenelfenix.com/content/%C2%BFgobierno-abierto-o-estado-abierto-el-desaf%C3%ADo-que-plantea-el-nuevo-paradigma-digital> Se entiende por política de estado, aquellas políticas que forman parte de las estrategias centrales de un país. Son políticas que no varían a pesar del color político-ideológico de cada gobierno. En la terminología política se utiliza el concepto de política de estado para referirse a los principios fundamentales que deben servir como guía para el gobierno de una nación. En este sentido, las políticas de estado no deberían asociarse a un gobierno concreto o una ideología determinada. Por el contrario, con esta denominación se alude a todos aquellos asuntos que se consideran claves para defender los intereses generales de una nación. <https://www.definicionabc.com/politica/politica-estado.php> La digitalización de un país es una política de Estado, no un proyecto del gobierno de turno. Una estrategia de digitalización exitosa debe fijar prioridades y responsabilidades claras a todos los actores del ecosistema digital del Estado. Las reformas más exitosas son las que impactan con rapidez la vida cotidiana de los ciudadanos. Estas reformas, gracias a su visibilidad, no solo supusieron una mejora inmediata en la atención a la ciudadanía, sino que crearon el espacio político necesario para acometer otras reformas más estructurales. El gobierno abierto como Política de Estado significa que los funcionarios adquieran nuevas habilidades. Los países que lograron mayores avances en materia de gobierno digital han invertido en talento humano en áreas menos tradicionales al sector público como la ingeniería de sistemas, las ciencias de datos o la inteligencia artificial. <https://>

blogs.iadb.org/gobernarte/2018/08/29/gobierno-digital-como-politica-de-estado/.

-Las políticas de Estado son aquellas que trascienden a un gobierno, son políticas de largo plazo. 2-Deben atender problemas centrales para el país, que definen el tipo de país que es, como la Educación, salud, pobreza. El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado porque no debe depender del gobernante de turno, debe prevalecer para defender la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas, son pilares para la democracia y la participación ciudadana. La política de estado del gobierno abierto debe

3.1.3. *Búsqueda de término "poderes del estado" in Corpus 2*

El término de búsqueda poderes del estado aparece 26 veces (1,981 por 10k) en Corpus 2 en 1 de 1 textos. La Tabla 2 muestra el uso del término de búsqueda en un contexto más amplio.

Ejemplo aleatorio del uso de poderes del estado en un contexto más amplio en Corpus 2

Contexto

La Alianza Para el Parlamento Abierto en México, tuvo su primera iniciativa en el 2015, dónde se llevó a cabo un diagnóstico y al cual reflejó datos muy preocupantes para lo que es una verdadera política de gobierno abierto. En el 2017, se da a conocer el segundo diagnóstico, en los que se trabajaron sobre 10 principios básicos, de los cuales sólo un criterio es aprobatorio: 1. Derecho a la información 84.1% 2. Accesibilidad y difusión 59.8 % 3. Información parlamentaria 57.8 % 4. Información histórica 50.0% 5. Participación ciudadana y rendición de cuentas 39.7 % 6. Información sobre legisladores y servidores públicos 37.2 % 7. Información presupuestal y administrativa 23.5 % 8. Conflicto de intereses 16.0% 9. Legislar a favor del gobierno abierto 2.9 % 10. Datos abiertos y no propietario 0.3 Estos fueron los resultados del diagnóstico que se le hizo al

Congreso de la Unión de México en materia de gobierno abierto. Para Mayor información adjunto liga: <https://www.parlamentoabierto.mx/nosotros/>.

La Política de Justicia Abierta para el Poder Judicial de Costa Rica, tiene como objetivo principal "Garantizar un Poder Judicial que cumpla los principios rectores de la Justicia Abierta, en conjunto con la población, especialmente con los grupos en condición de vulnerabilidad, para alcanzar una gestión judicial como instrumento del desarrollo humano", donde el poder judicial de CR considera la justicia abierta como "cumplir con su misión institucional con sentido de valor público, simplificar los procedimientos, actuar a escala humana, transitar hacia una cultura administrativa con foco en la ciudadanía y con política de género." La implementación de la Política de Justicia Abierta, demanda de un cambio de paradigma que comprende los siguientes aspectos: cambio cultural, cambio en los procesos, cambio en la organización, cambio en las formas de relación De acuerdo a lo visto en el módulo, esta política tiene un alcance a nivel nacional, es dirigida al poder judicial y es dirigida al sector social además de hacer énfasis en colaboración e innovación además de participación ciudadana. El link es el siguiente: <https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/images/documentos/Documento>.

Publicar información contribuye con el desarrollo de la transparencia y la disminución de la corrupción, porque permite el control ciudadano. CIPPEC en el marco de la ODDC (Open Data in Developing Countries), proyecto apoyado por IDRC y WWW Foundation, ha iniciado una línea de investigación que indaga sobre la política de acceso y difusión de la información de los Poderes Judiciales en tres países del Cono Sur. La metodología diseñada en esta investigación se replicará gracias al apoyo de ILDA, en otros tres países de Latinoamérica: Brasil, Perú y México. La información producida por el Estado es un bien público, por eso es fundamental garantizar que sea realmente pública y esté efectivamente disponible. La obligación de asegurar el acceso a la información es válida para los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y

judicial) y para todos sus niveles (nacional, provincial y municipal). En los últimos años, muchos países del mundo decidieron aplicar estándares de transparencia a sus gobiernos y abrir algunos aspectos de su gestión a los/as ciudadanos. Esta apertura se alinea con los objetivos del movimiento por el gobierno abierto, que busca generar conciencia sobre la importancia de pasar de un sistema de secreto o con falta de información a uno abierto y participativo. Para eso, se deben implementar políticas amplias y eficaces de acceso a la información, gobierno abierto y datos abiertos. Los ciudadanos tienen derecho a contar con información detallada, desagregada, sistemática, gratuita y reutilizable sobre el funcionamiento del Estado, incluido el Poder Judicial.

Argentina

Qué son, políticas de estado, qué tipo de problemas públicos atienden, por qué el gobierno abierto debe serlo y que características debe tener en esta materia.

3.1.4. Búsqueda de término "intergubernamental" in Corpus 2

El término de búsqueda intergubernamental aparece 26 veces (1,981 por 10k) en Corpus 2 en 1 de 1 textos. La Tabla 2 muestra el uso del término de búsqueda en un contexto más amplio.

Ejemplo aleatorio del uso de intergubernamental en un contexto más amplio en Corpus 2.

Contexto

3. El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado porque implica importantes cambios estructurales, tanto en el sector público como privado. De este modo supone un cambio de mentalidad a nivel social que ahonda más profundamente en la democracia participativa.

4. El Gobierno Abierto política de estado debe involucrar a actores públicos y privados, a los tres poderes del estado (legislativo, ejecutivo

y judicial), avanzando en temas clave como son la transparencia y la participación, con unos objetivos definidos en plazos que permitan medir el avance en la política y cuyos resultados den lugar a una sociedad más participativa, más influyente y con un mayor grado de protagonismo en la gestión de los asuntos públicos.

Las políticas de estado constituyen herramientas para atacar grandes problemas estructurales que inciden en el desarrollo y bienestar de la sociedad en un tiempo y lugar determinado. Dichas cuestiones necesitan ser resueltas con una perspectiva transversal, intersectorial e intergubernamental, mediante una acción coordinadas entre distintos actores. Por lo tanto, deben ser pensadas desde una nueva lógica sistemática por la que se transmite un esquema vertical a otro horizontal, en el que gobierno compartido implique auto-gobierno más coordinación. Se trata de gestión descentralizada pero articulada, que involucre a autoridades estatales, locales y a la sociedad en conjunto. Estas políticas de "final de cañería" requieren de un andamiaje normativo e institucional que les asegure los recursos necesarios y su continuidad en el tiempo, constituyendo así verdades políticas integrales que armonicen los objetivos de la política social y política económica. La política de estado del gobierno abierto debe formularse con una visión a largo plazo a fin de que puedan abarcar diversos periodos de gobierno, debiendo ser guiadas, previo enfoque holístico, por un análisis global de la situación o problema sobre el que se busca intervenir, previendo así, mecanismos que permitan resguardar las metas sustantivas de los vaivenes gubernamentales y económicos. Es así, como el viejo modelo de gestión pública podría convertirse en "gobernanza abierta", entendida como ecosistema en el que confluyen las energías, esfuerzos y voluntades de distintos actores para construir soluciones en clave abierta, participativa y colaborativa, a través de la voluntad de abrir procesos que anteriormente permanecían cerrados y compartir espacios de trabajo conjunto, a través de la apertura de datos públicos, el uso intensivo de la innovación abierta y la invitación a trabajar bajo modelos de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios a partir de considerar nuevos esquemas

que posibiliten aprovechar la inteligencia colectiva. (Ramírez-Aluja, 2011).

La Argentina es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto desde el año 2012. A partir de la gestión iniciada en diciembre 2015, se establecieron lineamientos y normativa vinculada a la transparencia, el acceso a la información pública y el gobierno abierto. En este marco, el Decreto 117/2016 instruye a los Ministerios a elaborar y presentar un Plan de Apertura de Datos, y la Ley 27.275 en su Art. 32 establece la obligación de publicar información vinculada a transparencia activa por medios digitales y en formato abierto. El Ministerio de Defensa, en su Plan de Datos Abiertos 2016-2017, incluye algunas categorías de información, las cuales resultan insuficientes para garantizar el acceso a la información y la rendición de cuentas. Sección de Transparencia del Ministerio de Defensa Argentino. <https://www.argentina.gob.ar/defensa/transparencia2> El compromiso de Gobierno Abierto conlleva el desarrollo de un Plan de Apertura de Datos para el período 2018-2019 que contemple las obligaciones mencionadas anteriormente. Este es el Portal de Datos implementados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Argentina. <http://datos.mincyt.gob.ar/#/>.

La iniciativa que, inmediatamente se me viene a la cabeza si se trata de apertura dirigida al poder legislativo o judicial, es la que lleva adelante el gobierno de Santa Fe. La provincia de Santa Fe (Argentina) lleva adelante el cumplimiento de una de las metas subnacionales del tercer Plan Nacional de Acción, y la misma refiere a la "apertura de información del sistema de justicia santafesino". De acuerdo a los criterios revisados en la Unidad, es una política con fuerte énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas, con componentes también de participación, ya que, del cumplimiento de esta meta, además de representantes de distintas áreas del poder ejecutivo y judicial participan organizaciones de la sociedad civil. Además, se trata de una iniciativa de alcance provincial, pero con fuerte impacto incluso a nivel nacional, por enmarcarse en el Plan de Acción de OGP. Destinada a abrir datos del poder legislativo, produce un fuerte impacto en toda la sociedad civil. Creo que este es un buen

ejemplo, ya que cumple con varios de los criterios repasados, los cuales pueden verse identificados con facilidad, lo que lo constituye en un caso bastante práctico para analizar. Link: <https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/2018/07/04/santa-fe-avanza-en-el-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto/>.

3.1.5. Término "multisectorial" in Corpus 2

El término de búsqueda multisectorial aparece 19 veces (1.448 por 10k) en Corpus 2 en 1 de 1 textos. La Tabla 2 muestra el uso del término de búsqueda en un contexto más amplio.

Ejemplo aleatorio del uso de multisectorial en un contexto más amplio en Corpus 2.

Contexto

Las Políticas de Estado son establecidas para permitir el ejercicio de una ciudadanía plena, como el derecho a la no-discriminación, a la igualdad de género, a la identidad propia, y a la participación política. Que son cuestiones, que imponen a los gobiernos actuar con una perspectiva transversal. En primer término, porque dichas cuestiones se superponen a las fronteras territoriales; en segundo, porque cruzan los ámbitos sectoriales en los que se estructura la actividad pública; en tercero, porque los problemas propios de la época no pueden resolverse en un sólo ciclo de gobierno. Y, finalmente, porque en un sistema federal, esta transversalidad ocurre además en el plano intergubernamental. Por lo anterior, El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado porque abarca todos los sectores del gobierno, vincula al sector Público con transparencia, eficacia y eficiencia en sus procesos a la luz de los indicadores presentados a la ciudadanía para que ella también forme parte activa en los programas, proyectos que se derivan de la Política Estatal.

¿Qué son las Políticas de Estado? segundo, se caracterizan los problemas o cuestiones a los que se dirigen esta clase de políticas;

y tercero, se formulan los atributos básicos que a nuestro juicio deben tener las mismas. Son acciones del estado en pro de la sociedad, visando el bien común. El propio gobierno es una política de estado, una vez que es elegido por el pueblo para trabajar en favor del pueblo. Las Políticas de Estado representan una manera relativamente nueva y distinta para referirse a la necesidad de un cambio en la manera de gobernar en los sistemas federales hoy día. En muchos sentidos, se les considera como la vía para recuperar o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante problemas y demandas sociales que se han transformado. 2.¿Qué tipo de problemas públicos deben atender las Políticas de Estado? Por ser programas relacionados con derechos que están garantizados a los ciudadanos las políticas públicas existen en muchas áreas. Son ejemplos: educación, salud, trabajo, ocio, asistencia social, medio ambiente, cultura, vivienda, transporte.

3.¿Por qué el Gobierno Abierto debe ser una Política de Estado? De acuerdo con la carta iberoamericana de Gobierno Abierto: "Entender el gobierno abierto como política de Estado supondrá avanzar en la institucionalización de mecanismos robustos que sostengan los esfuerzos de la agenda de gobierno abierto más allá del ciclo político y que cristalicen la voluntad política para dar sostenibilidad en el tiempo a este proceso (mandato, recursos y capacidades), con clara independencia respecto del gobierno de turno." Algunas citas que podemos considerar a cerca de esta cuestión... "De ello, se desprende que una política de Estado ha de poder distinguir los síntomas de las causas, que son muchas veces sólo la punta del iceberg de fenómenos de larga duración que han marcado el desarrollo social durante algunas décadas y que en la actualidad, viven momentos álgidos. Es preciso ir más allá de las causas eventuales o coyunturales que dan visibilidad a una situación y enfocarse a las razones estructurales que están en el fondo de las mismas." "Un factor común en las diferentes percepciones sobre la política de Estado, es que atienden un objetivo común que comparte toda la sociedad en su generalidad, todas las fuerzas políticas y las organizaciones sociales. Pero comparten no sólo ese objetivo

común, sino que, en lo fundamental, están también de acuerdo en cómo lograrlo. Y están de acuerdo más allá de diferencias ideológicas, de militancias partidistas e inclusive de estrategias Políticas de coyuntura. Y lo hacen además con una visión de mediano y largo plazo." "La fragmentación e interdependencia que la situación anterior plantea, permiten afirmar que la viabilidad de una política de Estado, reside por supuesto en la decisión política y capacidad de gestión de las distintas administraciones públicas; pero, principalmente en su interconexión. El gobierno abierto como Política de Estado debe ser multisectorial, intergubernamental, con visión de futuro y de largo plazo, democráticamente construida y financieramente viable.

MÉXICO

Las Políticas de Estado, en tanto mediación de la relación entre el gobierno y la ciudadanía, deben atender aquellas situaciones problemáticas que la sociedad ha decidido son inaceptables, por lo que abandona una actitud pasiva al respecto y toma la decisión de accionar, generalmente en forma colectiva, para alcanzar la visibilización que le de acceso a la agenda pública. Esto significa acceder a la lista de prioridades de cuestiones a resolver por parte del gobierno en ejercicio, que garantizan su propia gobernabilidad.

3.1.6. *Término "el gobierno abierto como política de estado" in Corpus 2*

El término de búsqueda el gobierno abierto como política de estado aparece 48 veces (3.658 por 10k) en Corpus 2 en 1 de 1 textos. La Tabla 2 muestra el uso del término de búsqueda en un contexto más amplio.

Ejemplo aleatorio del uso de el gobierno abierto como política de estado en un contexto más amplio en Corpus 2.

Contexto

Qué tipo de problemas públicos atienden

Las políticas de Estado están indicadas para atender los grandes problemas que afectan el desarrollo y bienestar de la sociedad. Estas cuestiones siempre han estado presentes, tratándose en muchos casos, de fenómenos persistentes que los gobiernos en su momento fueron incapaces de prevenir y gestionar de manera adecuada.

El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado porque es un medio para fortalecer la democracia, robustecer la institucionalidad pública y promover el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas. Concebir El gobierno abierto como política de estado significa pensar en una lógica de implementación que supere la temporalidad de los gobiernos de turno y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública, con transversalidad de poderes del estado que trascienda su ámbito iniciador del poder ejecutivo, incorporando, favoreciendo y potenciando la incorporación del poder legislativo (Parlamento Abierto), el poder judicial (Justicia Abierta), y los distintos niveles de gobierno, como lo son el plano subnacional y local (Municipio Abierto).

En cuanto a qué características debe tener una Política de Estado en materia del Gobierno Abierto.

El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado porque implica institucionalizar los mecanismos que éste promulga (transparencia, co-creación, rendición de cuentas) más allá de un ciclo político. Aquellas deberán establecerse en base a los pilares de transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas públicas, la participación ciudadana y la de colaboración para la innovación.

3.1.7. Término "gobierno abierto como política de estado debe" in Corpus 2

El término de búsqueda gobierno abierto como política de estado debe ocurrir 18 veces (1.372 por 10k) en Corpus 2 en 1 de 1 textos. La Tabla 2 muestra el uso del término de búsqueda en un contexto más amplio.

Ejemplo aleatorio del uso de gobierno abierto como política de estado debe en un contexto más amplio en Corpus 2.

Contexto

Qué son las Políticas de Estado

A lo largo de la revisión de los diferentes materiales del MOOC, se han esbozado respuestas muy interesantes a los interrogantes que plantea la consiga, pero me interesa sumar un atributo que no he identificado tan literalmente mencionado.

Definiendo a las Políticas de Estado como aquellas decisiones, programas y proyectos centrales en la estrategia de un país, que guían el curso de las acciones estatales y están orientadas a los intereses de toda la nación, me interesa sumar a las características muy oportunamente destacadas en el fragmento leído anteriormente que las mismas no deben estar asociadas o ligadas a un gobierno de turno ni a una ideología particular*. Y para lograr esta característica en las Políticas de Estado, así como también que las mismas sean Multisectoriales, Intergubernamentales, Transversales, Con visión de futuro y de largo plazo, Sistémicas, Anticíclicas, Orientadas hacia los ciudadanos, Dirigidas a los factores estructurales, Social y democráticamente construidas, Financieramente viables y Descentralizadas considero muy importante impulsar una política de Gobierno Abierto**, que ofrezca a la ciudadanía y todos los actores del entramado social espacios de participación, de colaboración, de co-creación de políticas, de identificación conjunta de necesidades, para que las políticas más fundamentales, que garantizan derechos humanos esenciales, no flaqueen en ninguna de esas características, sean transversales a cualquier gobierno de turno, que la ciudadanía se sienta parte del proceso de una política, para seguir empoderándose y poder luego

velar por el sostenimiento y cumplimiento de esas políticas. El gobierno abierto como Política de Estado debe ser transversal, no dependiente de gobiernos de turno, etc. para que realmente haya una sinergia entre ambas estrategias.

*Respuesta Pregunta 2 **Respuesta Pregunta 3.

Se entiende por política de estado, aquellas políticas que forman parte de las estrategias centrales de un país. El gobierno abierto como política de estado significa no variar a pesar del color político-ideológico de cada gobierno. Encontrar consenso para el establecimiento de políticas de largo plazo no es tarea fácil. Un #Gobierno Abierto debe establecer canales de comunicación y contacto directo con los ciudadanos. Ofrecer mejores niveles de transparencia y acceso a la información a través de: datos abiertos, la reutilización de información estratégica del sector público y la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas. Generar estrategias para documentar la actividad gubernamental mediante el uso de las nuevas tecnologías. Facilitar el acceso a la información y su transformación en contenidos que puedan ser aprovechados por todos. Incidir en la calidad de la función pública. Contar con acciones y programas para incluir a los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Fomentar acciones para impulsar la denuncia de conductas poco éticas de los servidores públicos.

3.1.8. *Búsqueda del término "transversal" in Corpus 2*

El término de búsqueda transversal aparece 104 veces (7.926 por 10k) en Corpus 2 en 1 de 1 textos. La Tabla 2 muestra el uso del término de búsqueda en un contexto más amplio.

Ejemplo aleatorio del uso de transversal en un contexto más amplio en Corpus 2.

Contexto

En cuanto a qué características debe tener una Política de Estado en materia del Gobierno Abierto.

El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado porque implica institucionalizar los mecanismos que éste promulga (transparencia, co-creación, rendición de cuentas) más allá de un ciclo político. Aquellas deberán establecerse en base a los pilares de transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas públicas, la participación ciudadana y la de colaboración para la innovación.

El concepto Política de Estado es un concepto superador al de Políticas públicas, ya que es transversal, supera la lógica temporal de los gobiernos de turnos. En una política enfocada bajo criterios de continuidad, sustentabilidad, transversalidad, es una estrategia a largo plazo y con visión de conjunto. Supone a su vez, un alto grado de compromiso y voluntad política, no solo del gobierno sino de todos los actores políticos. Entonces, las políticas de estado que promueven el Gobierno Abierto ponen énfasis en la transparencia y el acceso a la información; en la rendición de cuentas; en la participación ciudadana y en la colaboración e innovación. El Gobierno Abierto debe ser una política de Estado porque debe promoverse su aplicación en todos los niveles (nacional, subnacional y municipal) y en todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) del aparato estatal.

El Programa desarrollado por la Universidad Abierta para transparentar la gestión universitaria y facilitar el acceso a la información. El programa cuenta con distintos componentes: por un lado, crea un portal con información sobre el gobierno y la gestión universitaria que dispone la apertura de la producción académica. La iniciativa de política de apertura es el acceso a la Universidad abierta, que tiene la UBA, que maneja su propio Gobierno. <http://www.uba.ar/uabierta/contenidos.php?id=210> a Resolución del Consejo Superior N.519/2010 regula el Acceso a la Información Pública en el ámbito de la Universidad. Así, todos los ciudadanos pueden hacer uso de ese derecho y solicitar información sobre la Universidad. El Programa Universidad Abierta contempla la Resolución 519/10

y publica en forma proactiva otra información que considera de utilidad para la comunidad y que de no estar así publicada debería ser pedida mediante lo establecido en la mencionada resolución. Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana- <http://criminalidad.inei.gob.pe/> Este Sistema nos muestra el trabajo coordinado y de cooperación de diferentes instituciones como Poder Judicial, Ministerio Público del Perú, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Policía Nacional del Perú, Instituto Nacional Penitenciario; y es una herramienta de apoyo en materia de criminalidad y seguridad ciudadana. El sistema proporciona cuadros estadísticos, gráficos, mapas temáticos sobre indicadores de victimización, número de denuncias registradas en las dependencias policiales y comisarías, hasta el nivel de manzanas; Además, brinda información sobre el número de casos ingresados a las fiscalías, procesos judiciales, sentencias y detenciones emitidas por el Poder Judicial, así como de las características de la población penal del país. Esta información se complementa con datos sobre establecimientos por giro de negocios, lugares de interés, estrato de tamaño de población y por estratos de pobreza.

3.1.9. Término "largo plazo" in Corpus 2

El término de búsqueda largo plazo aparece 162 veces (12.346 por 10k) en Corpus 2 en 1 de 1 textos. La Tabla 2 muestra el uso del término de búsqueda en un contexto más amplio.

Ejemplo aleatorio del uso de largo plazo en un contexto más amplio en Corpus 2.

Contexto

Argentina

Qué son, políticas de estado, qué tipo de problemas públicos atienden, por qué el gobierno abierto debe serlo y que características debe tener en esta materia.

Una Política de Estado son los lineamientos estratégicos y consecuentes acciones de largo plazo, establecidas dentro de los principios fundamentales del estado independientes del gobierno de turno, dirigidas a atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, sincronizadas con las preocupaciones y urgencias de una nación. Conforman las estrategias centrales de un país, para atender los grandes problemas, tendencias y procesos que inciden en el desarrollo y el bienestar de la sociedad y, no deberían verse afectadas a pesar de los cambios de color político-ideológico particular de cada gestión (gobierno).

Qué tipo de problemas públicos atienden

Las políticas de Estado están indicadas para atender los grandes problemas que afectan el desarrollo y bienestar de la sociedad. Estas cuestiones siempre han estado presentes, tratándose en muchos casos, de fenómenos persistentes que los gobiernos en su momento fueron incapaces de prevenir y gestionar de manera adecuada.

GRAMÁTICA DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

EL CASO DEL GOBIERNO ABIERTO

==== Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

TOGIVE

Transatlantic Open
Government Virtual
Education

**Erasmus +
2022**