El Estado como plataforma: la participación ciudadana para la preservación del Estado como bien común

Ismael Peña-López
Director general de Participación ciudadana y procesos electorales
Generalitat de Catalunya

1.
Estado, Administración y 4 a revolución industrial

El 2016, Klaus Schwab, del Foro Económico Mundial, escribió un artículo de los considerados seminales: *La cuarta revolución industrial* (Schwab, 2016). En el artículo, medio en clave de informe de investigación, medio en clave de manifiesto afirma que "la cuarta revolución industrial es diferente de todo aquello que la humanidad ha experimentado antes" y que "hay una revolución digital en curso [que] combina múltiples tecnologías que conducen a cambios de paradigma sin precedentes en la economía, los negocios, la sociedad y a nivel individual. No es solamente que cambie el "qué" y el "cómo" hacer las cosas, sino también "quién" somos.

No puedo estar más de acuerdo con las afirmaciones de Schwab sobre el alcance de la revolución digital, seguramente una revolución a la altura de la revolución neolítica o la revolución agrícola. Aun así, enmarcarla dentro de la revolución industrial, como una cuarta fase de ésta, y no como una tercera revolución de la humanidad me resulta problemático. Cuando la revolución digital queda sin entidad propia, y ligada a lo industrial, nos arriesgamos a anclar nuestro pensamiento en el ámbito de la producción, de las empresas, de la productividad, del trabajo, del PIB. Y, con esto, dejamos todo el resto fuera.

Veámoslo en un resumen de aquello que se considera, en general, las cuatro revoluciones industriales:

Generalitat de Catalunya
Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda

Cuadro 1. Las cuatro revoluciones industriales

Tema/Estadio	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta
Sistema de trabajo	Fábrica	División del trabajo Fordismo	Kanban[1]	Robótica, inteligencia artificial
Producción	Mecanización	Producción en masa, cadena de montaje	Electrónica, PC, Internet, TIC	Sistemas físicos cibernéticos, Nanotecnología
Energía	Agua, vapor, carbón	Petróleo, hidroeléctrica, electricidad	Renovables	Red eléctrica inteligente
Transporte	Máquina de vapor, tren	Motor de combustión interna, carreteras	Transporte eléctrico y logística	Transporte autónomo, drones
Comunicación	Imprenta de vapor	Teléfono	Comunicaciones y computadoras	Internet de las cosas

Font: elaboración propia a partir de diferentes fuentes[2]

El esquema anterior quizás no es el que Schwab describe en su libro, pero es más o menos el que se ha acabado interpretando en general. El mismo Foro Económico Mundial acaba priorizando nueve ámbitos de acción a partir de las tesis de Schwab para su Centro para la Cuarta Revolución Industrial: acelerar la innovación a la producción de las pymes; inteligencia artificial y aprendizaje automático; vehículos autónomos; cadena de bloques (*blockchain*); comercio digital y flujos de datos transfronterizos; el futuro de los drones y la aeronáutica del mañana; internet de las cosas y *widgets* conectados; una nueva visión para los océanos; y medicina de precisión. Solo las dos últimas tienen una ligera aproximación «social» y no únicamente económica. Ninguna de las dos tiene que ver con la administración, y todavía menos con la noción de estado.

Abramos el foco. Analicemos cuál fue el tránsito de la humanidad durante las dos o tres grandes revoluciones. A continuación, hemos separado la historia de la humanidad en cuatro estadios. El paleolítico, que consideraremos nuestro punto de partida; el neolítico, como resultado de la revolución agrícola; la edad industrial, como resultado de la revolución científica, de la Ilustración y de la(s) revolución(es) industrial(es); y la era de la información, como resultado de la revolución digital. Por supuesto, estas son solo definiciones aproximadas que tienen como objetivo destacar la importancia de la revolución digital más allá de los límites de la industria o incluso de la economía.

1 El Kanban, a veces traducido como *mapeo de los flujos de trabajo*, es un sistema de gestión de la producción basado en la minimización de los stocks como medida para optimizar la logística de materias primas y productos acabados. Se atribuye a Taiichi Ohno, ingeniero de Toyota a mediados de siglo XX.

2 Ver, entre otros, Greenwood (1999), ICD & World Times (1996), Rifkin (2011), Schwab (2016).

Cuadro 2. Las tres revoluciones de la humanidad

Tema/Revolución	Paleolítica[3]	Neolítica	Industrial	Digital
Relaciones de producción	recolección	sometimiento de la naturaleza	sometimiento de la energía	redes
Relaciones de experiencia	"biológicas"	esfera pública	institucionalizadas intermediadas	líquidas
Relaciones de poder	fuerza bruta	jerarquías nobleza	burguesía	élites digitales
Economía	naturaleza	tierra	capital	relaciones conocimiento
Fuentes	no fijadas	conocimiento centralizado	conocimiento científico	procomún digital
Vida	nómada	asentamientos	ciudades	ubicuidad no-espacios
Cultura	"utilitarista"	arte	entretenimiento	artivismo hacktivismo
Trabajo	genérico	división, especialización	substitución de trabajo físico	substitución de trabajo intelectual
Aprendizaje	informal	centralizado	Industrializado	autodirigido, heutagógico

Fuente: elaboración propia[4]

Es obvio que el uso de algunos conceptos es lejos de ser correcto y que la elección de categorías no está exenta de arbitrariedades. El objetivo que perseguimos con la tabla anterior es mostrar que la revolución digital es un trastorno de primer orden, no solo en cómo producimos, ni siquiera en cómo nos organizamos, sino en cómo somos. Y este trastorno sobre cómo somos, sobre la identidad, pasa tanto individualmente como colectivamente.

La historia de la humanidad es la historia de la toma de decisiones colectivas, del *zoon politikón* de Aristóteles, y de cómo se han ido construyendo sistemas políticos y sistemas de administración para tomar decisiones de cada vez más alcance –tanto territorial como temporal– así como de más complejidad. Solo con una perspectiva de cambio histórico drástico podemos explicar que la nueva oleada de participación ciudadana está menos relacionada con la mejora de las políticas públicas que con la promesa de una transformación a fondo de las instituciones democráticas. La era de la información cuestiona fuertemente los cimientos de la burocracia, herramienta axial en las administraciones de los estados nación. Los nuevos actores y las nuevas prácticas de la era de la información cuestionan los estados mismos o, cuando menos, sus raíces más profundas.

3 Nos referimos, aquí, no a una revolución sino en su punto de partida.

4 Ver, entre otros, Solow (1987), Triplett (1999), Castells (2000, 2001), Saveri *te al*. (2005), Shirky (2008) y Peña-López (2009).

Generalitat de Catalunya
Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda

2.
Estados, bienes comunes, mercados y oligopolios.

Cuando hablamos de la revolución digital, es un mantra casi inevitable decir que se trata de una época de democratización de la tecnología, de democratización del acceso a la información. Mientras tanto, las grandes empresas tecnológicas crecen, compran o entierran sus competidores, continúan creciendo y concentran el mercado en un número de manos cada vez menor. Exactamente lo contrario de la democratización de la tecnología. Si tenemos en cuenta que la información y la comunicación son las infraestructuras básicas de la toma de decisiones –especialmente las decisiones colectivas– ¿qué impacto puede tener en la democracia la concentración de las tecnologías de la información y la comunicación? ¿Hay alternativas o es reversible a esta concentración?

Dos de las principales causas de la centralización de la producción en la era industrial fueron el coste del capital y las economías de escala. La necesidad de reunir grandes cantidades de recursos para construir fábricas e infraestructuras en general hizo que sólo las organizaciones con mucho dinero (por ejemplo, los gobiernos) o las grandes coaliciones de personas (por ejemplo, grandes empresas y sus grupos de interés) pudieran emprender grandes iniciativas y, por lo tanto, la propiedad del tejido productivo se concentró en pocas manos. Esta concentración tuvo, a su vez, un efecto secundario: cuanto mayor era la inversión, más grande era la rentabilidad, puesto que las economías de escala son significativas en la producción en masa.

En una economía digital no funciona exactamente de este modo. Los costes de inversión suelen ser mucho más bajos que en la era industrial. Pongamos como ejemplo la creación de un diario. Se tienen que asignar muchos periodistas en plantilla en el interior de un edificio (es más barato de este modo), y una impresora cara y toneladas de papel son estrictamente necesarias antes de que un solo número vea la luz. Al contrario, una instalación de programario libre en un servidor web barato es suficiente para un equipo descentralizado de trabajadores autónomos pueda crear contenidos de forma automática y muy barata en línea (recordemos que esto es una simplificación de la realidad).

Por otro lado, no obstante, las grandes rentabilidades no se consiguen haciendo más con menos (rendimientos de escala), básicamente porque ya operamos con costes menores, tanto fijos como, especialmente, marginales o por unidad añadida. Los retornos vendrán con la gente: cuantas más personas se unan a nuestra plataforma (publicación en este caso), más alto será el rendimiento. Estas son las economías de la red o el efecto de la red (Torrent-Sellens, 2009): una cosa es más valiosa cuantas más personas la usen –cosa que, dicho sea de paso, nos acerca a algunas de las características de los bienes públicos: la relación no es menor–.

Y aquí es donde aparece la tensión: a medida que disminuyen los costes de inversión, la apropiación del capital –o la tecnología – se puede descentralizar. Esto significa que las personas individuales o los grupos más pequeños tienen más facilidad para disponer de tecnologías de última generación. Cuando no hay derechos de autor (una barrera adicional no inherente al coste objetivo de utilizar la tecnología), como por ejemplo información obtenida con licencia abierta, software libre o hardware abierto, los costes son todavía más bajos y la distribución de la tecnología se puede extender más y más. Aquí es donde podemos hablar de democratización de la tecnología, a partir de su apropiación por los individuos.

Ahora bien, la cuestión cambia cuando hablamos de la explotación del capital digital y de las infraestructuras digitales. A diferencia de la apropiación de la tecnología, todavía se necesita una masa crítica para sacar de ella el máximo de partido y para beneficiarse de sus rendimientos. Su naturaleza es diferente – desde los costes de producción y las economías de escala hasta los efectos de la red y las economías de la red–, pero el resultado es similar: la concentración de la producción de bienes o la provisión de servicios para tener impactos profundos. Los oligopolios tecnológicos son uno de estos impactos.

Y más allá de la concentración del mercado, un impacto capital de la concentración (y no de la democratización) de las infraestructuras y de la toma de decisiones es que desplacen los actores tradicionales por otros; es decir, que desplacen los estados y las administraciones por corporaciones privadas. Veamos unos ejemplos.

Una infraestructura básica para desarrollar el derecho de ciudadanía –a partir de la cual se despliega la acción colectiva– es la identidad. Si bien en entornos informales la identidad la provee la comunidad, en entornos formales hace falta una institución que la reconozca, la garantice, la apoye y la proteja. En los últimos tiempos esta institución ha sido, en términos generales, el estado. Desde la revolución digital y, muy especialmente, desde la aparición de las redes sociales, han aparecido nuevos actores que proporcionan servicios de identidad digital. Una identidad digital que, poco a poco, acaba perdiendo el adjetivo y transciende los límites de la virtualidad. Estas identidades digitales no tan solo son meras construcciones para la interacción en determinados espacios digitales, sino que ya permiten realizar transacciones comerciales y económicas en general, tener acceso a determinados espacios (o no), ejercer derechos como la libertad de expresión o de participación en espacios deliberativos y de decisión privados y públicos, etc.

A la identidad se le añade la dimensión territorial. Los espacios virtuales han devenido (Echeverría, 1999) territorios tan físicamente inexistentes como eficaces en sus funciones, entre otros la contribución a la creación de una identidad colectiva o la socialización de las personas. Estos espacios, de nuevo, transcienden las fronteras físicas de los estados y, a menudo, compiten cuando no entran directamente en conflicto. Políticas culturales

y lingüísticas, de inclusión social y contra la segregación, o incluso de la misma planificación y gestión del territorio son políticas fuertemente circunscritas en el interior de los ámbitos competenciales de las administraciones. Se ven desdibujadas, ahora, con la porosidad y transversalidad de los nuevos territorios virtuales, y sus propias políticas (tácitas o explícitas) y normas de funcionamiento.

Dentro de estos territorios se llevan a cabo prácticas relacionadas con la seguridad, la privacidad o la protección hacia determinados colectivos o actuaciones (p.ej. discurso del odio). Todas estas cuestiones eran generalmente encargadas a los estados. Eran motivos para hacerlo su naturaleza de bienes públicos, así como la cesión del monopolio de la violencia y la regulación a las instituciones colectivas de rango superior. Con la digitalización, los bienes públicos y sus economías de red pueden ser gestionados por otros actores. Unos actores que también crean territorios con su marco normativo propio, y reglas de acceso y de protección de sus residentes.

La creación de ley a través del código (Lessig, 1999) se extiende ya a la creación de contratos (de Filippi & Hassan, 2016), o a la creación de una de las principales herramientas de soberanía de un colectivo humano: la moneda.

Identidad, territorio, socialización, inclusión, seguridad, libertad de expresión, participación ciudadana, moneda, transacciones, ley, son instituciones que, prácticamente de golpe, los estados han pasado de proveer en exclusiva a compartir su creación y gestión con grandes oligopolios tecnológicos.

Se nos abren, en este punto, dos grandes opciones respecto a la democratización o la concentración de la tecnología, y su impacto en la provisión y gestión de bienes públicos que antes garantizaban los estados y que ahora puede facilitar el mercado –con normas radicalmente diferentes sobre su acceso y pago.

Por un lado, podemos transitar hacia una creciente privatización de las infraestructuras de la toma de decisiones, así como de las instituciones que las soportan. Los ciudadanos pueden utilizar la tecnología para sus propósitos particulares, pero las principales corporaciones dominarán la producción, incluyendo el diseño y la regulación, hasta configurar, así, la agenda pública sobre cuáles son los problemas colectivos y cómo afrontarlos en el futuro. O, en definitiva, quién (o qué) es ciudadano y quién no.

Por otro lado, podemos hacer evolucionar los estados –y sobre todo las administraciones– hacia estas lógicas duales en que la apropiación individual de la tecnología (y de las infraestructuras de la participación) se puede combinar con la explotación colectiva, de forma que los rendimientos de red puedan ser aprovechados por la sociedad, es decir, por el estado. Esta última aproximación es una idea con un potencial altamente transformadora, ya que implica cambiar radicalmente cómo se gestiona aquello público, tal como se

ha hecho durante siglos, y representa incorporar el mejor de las cooperativas del siglo XIX, la burocracia del siglo XX y la revolución digital del siglo XXI.

3.
El estado como plataforma

Un primer avance para que la administración evolucione es ir más allá de la sustitución del papel por ordenadores. El paso hacia la digitalización requiere, necesariamente, repensar los procesos. Y en este repensar los procesos no podemos dejar de lado las cuestiones que hemos apuntado más arriba sobre la naturaleza de las economías de red derivadas de las estructuras de costes de apropiación y explotación de las infraestructuras digitales.

Así, O'Reilly (2011) pide que el gobierno se convierta en una plataforma a partir de la cual otros actores puedan concurrir a desarrollar proyectos colectivos. Para hacerlo, defiende el trabajo con estándares abiertos que permitan la innovación y el crecimiento, no tener miedo a empezar con sistemas sencillos que puedan ir evolucionando, diseñar los procesos teniendo en cuenta la participación, aprender de los innovadores internos y externos (los *hackers*), desplegar el potencial de los datos como recurso fundamental, explotar (de nuevo) los datos para fomentar la participación, bajar las barreras de la experimentación y, en definitiva, liderar con el ejemplo haciendo todo eso.

Esta apertura al ciudadano puede interpretarse en un sentido estricto, haciendo transparente la acción de gobierno y el trabajo de la administración y permitiendo la participación del ciudadano. O puede interpretarse en un sentido más extremo, en un marco en que el estado realmente se retira de esta acción de gobierno o de administración y provee una infraestructura que permita que un ciudadano más implicado se convierta en productor de servicios públicos (Al-Ani, 2017). Por infraestructuras entendemos, está claro, no solo la tecnología sino todo aquello necesario para tomar decisiones públicas: metodologías, información, conocimientos y competencias (y la formación para adquirirlos), facilitación de espacios, etc. En definitiva, crear las condiciones que permitan iniciativas ciudadanas y que permitan "apoderar [el ciudadano] allá donde esté" (Lupiáñez *et al.*, 2018:49).

En este punto resulta útil el concepto de cooperativismo de plataforma de Trebor Scholz (2016). Scholz propone que, para hacer frente a los grandes oligopolios tecnológicos que paulatinamente van concentrando la propiedad de los medios de producción, se exploren nuevos modelos de propiedad de los medios de producción digitales que tengan como principal característica las prácticas democráticas. En estas prácticas, además de la propiedad, se tendría que incluir (Fuster, 2018) la gobernanza (que a menudo incluye también el diseño), el modelo económico (incluyendo la

financiación y l 'explotación), la política tecnológica y la política de datos (con la cuestión de la soberanía en el centro), la responsabilidad social y el impacto (donde no sólo se consideran los aspectos sociales como la inclusión, sino también los medioambientales).

Concebir el estado como plataforma no quiere decir necesariamente substituirlo en su papel fundamental de tomar y ejecutar decisiones colectivas, sino democratizar este papel para que la acción política que pasa en los entornos no formales e informales de la sociedad pueda tener el mismo rigor, representatividad e impacto que la política institucional. La acción cívica, que ahora aprovecha unas herramientas poderosas para informarse, comunicarse, deliberar y decidir, pasa buena parte del tiempo por debajo del radar de las instituciones, y queda sin voz y sin efectividad. Pero como el agua que siempre encuentra su camino, esta acción cívica colectiva puede encaminarse hacia el bien común, o puede mercantilizarse por aquellos oligopolios que la utilizan, en el mejor de los casos, de forma privativa –cuando no de forma directamente opuesta a los intereses colectivos.

Pensar el estado y la administración en términos de economías de red o en términos de plataforma no es sólo una oportunidad magnífica de ganar legitimidad, eficiencia y eficacia. Es, probablemente, la mejor manera de revertir la degradación misma de un estado y una post-democracia cada vez más formales que reales (Crouch, 2000).

Así, los objetivos de plantear el estado como plataforma son:

- Permitir la concurrencia de nuevos actores, facilitar espacios y aportar instrumentos que permitan enriquecer la práctica democrática no formal e informal. Trabajar para la creación y difusión de infraestructuras de participación para su aplicación por cualquier tipo de actor a cualquier tipo de espacio (Peña-López, 2018, 2019).

- Potenciar la economía del procomún en la toma y despliegue de decisiones públicas y colectivas, posibilitando economías de red y convirtiendo la misma toma de decisiones en un bien público (Saveri *et al.*, 2005; Shirky, 2008; Scholz, 2016; Fuster, 2018; Lupiáñez *et al.*, 2018).

- Transitar de un modelo de toma de decisiones públicas basado en el monopolio de la información y de los instrumentos de decisión a otro modelo basado en la facilitación y la cooperación, tanto entre la administración y los ciudadanos como entre administraciones e intra-administraciones (O'Reilly, 2011; Al-Ani, 2017).

Llegados a este punto es habitual temer que el abandono de una estructura jerárquica signifique una pérdida de poder de los gobiernos, habla- mentes o administraciones, por no hablar otras instituciones de la

democracia como partidos, sindicatos o entidades de la sociedad civil. Solo hay que echar un vistazo a la evolución de la sociedad y de sus principales actores los últimos años para ver que, en la era de la información, quien diseña y facilita una red acaba conformando la sociedad. Incluso a pesar del poder de las jerarquías incumbentes.

4.
Abrir la administración, abrir el gobierno

Si la estrategia es convertir la administración en una plataforma, ésta no puede ser un añadido a la estructura y al funcionamiento de la administración: hay que incorporarla o convertirla en la misma estructura de la organización. En caso contrario, las iniciativas de modernización, de digitalización o de gobierno abierto (entre otros) acabarán tocando solo aspectos sectoriales o parciales –si no son marginales, en el sentido más estricto de la palabra– y sus propuestas difícilmente prevalecerán o tendrán ningún impacto. De hecho, en el peor de los casos las estrategias de transformación de la administración se encontrarán en desacuerdo con las estrategias propias de la administración pública, especialmente en aquellos ámbitos donde la tradición o la inercia es fuerte y las mismas personas no abrazan (o están en contra) el cambio y los nuevos valores.

Estas estrategias contradictorias entre un gobierno plataforma y la administración pública tradicional se basan en el hecho de que cada una habla de ámbitos muy diferentes. Por un lado, el gobierno como plataforma versa sobre el *cómo*, mientras que la administración pública trata sobre el *qué*, que se puede resumir de la manera siguiente:

- Planificación y seguimiento: qué queremos hacer.
- Personal y organización: cuáles son los recursos que tenemos.
- Relaciones con los ciudadanos: cuál es nuestra relación con los ciudadanos en función de lo que necesitan.

¿Cómo poner en práctica una plataformización de la administración que, por ejemplo, tenga en cuenta los principios del gobierno abierto mientras da respuesta a las necesidades de la organización de las administraciones públicas? Tratemos de combinar los tres apartados de gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración) y las tres áreas de la administración pública (planificación, recursos, ciudadanos).

Cuadro 3: Implantación de una estrategia de estado como plataforma

	Planificación y seguimiento	Equipos y organización	Relaciones con los ciudadanos
Transparencia	**Datos** Gobernanza de los datos Protección de datos Datos abiertos Estadística oficial	**Ética y rendición de cuentas** Ética e integridad Anticorrupción Transparencia	**Hablar con el ciudadano** Información al ciudadano Atención y servicios al ciudadano e-Administración
Participación	**Planificación** Planificación estratégica Seguimiento Mejora continuada	**Personas (y sus herramientas)** Reclutamiento Organización y rendimiento Gestión y herramientas Desarrollo personal	**Escuchar el ciudadano** Escucha activa Participación, procesos deliberativos Asambleas y consejos ciudadanos
Colaboración	**Evaluación e impacto** Evaluación independiente	**Mejora de las capacidades** Contratación pública Investigación y formación independiente	**Trabajar con el ciudadano** Colaboración, co-diseño, co-gestión Metodologías, instrumentos Espacios

Fuente: elaboración propia

La imagen de arriba resalta los nueve sectores derivados de la intersección del gobierno abierto con la administración pública. A continuación, describimos de forma breve una lista de funciones que tendría que cumplir un departamento de gobierno abierto absolutamente transversal a toda la administración. Estas funciones las puede ejercer un solo cuerpo o varios, que no necesariamente coincidan con la lista de funciones. De hecho, algunas de estas pueden ser cumplidas por el mismo organismo, mientras que otras se dividirán o se desarrollarán en diferentes organismos, y algunas ni siquiera formarán parte de la administración pública:

- **Datos:** la toma de decisiones (públicas) tendría que basarse en evidencias. La tarea de la recopilación y la producción de evidencias empieza con la tarea de la recopilación y la producción de datos (públicas). La protección de datos, los datos abiertos y las estadísticas oficiales deberían tener una estrategia común, incluyendo la creación de protocolos para cualquiera que produzca datos en el sector público. Se trata, por lo tanto, de la gobernanza de todos los datos ciudadanos, sea de forma directa o descentralizada.

- **La planificación:** la planificación estratégica, el seguimiento y la mejora continua deben tener la concurrencia de todos los actores relevantes. La participación en la elaboración de políticas debería empezar por el diseño que, a su vez, empieza con un buen diagnóstico en el cual todo el mundo pueda nombrar y encuadrar o contextualizar los temas a la agenda pública.

- **Evaluación e impacto:** hay una parte de la evaluación y (especialmente) la evaluación de impacto que necesariamente se tiene que realizar fuera de la administración. Puede tomar la forma de una agencia de evaluación independiente o no, pero al menos la administración tendría que abrir y facilitar la evaluación externa de las partes interesadas pertinentes y, cuando sea posible, establecer relaciones vinculantes con estas evaluaciones externas.

- **Ética y rendición de cuentas:** la ética es equivalente, para los funcionarios (especialmente los altos ejecutivos), a la planificación en la elaboración de políticas. Hay que planificar cómo serán los equipos y este plan tiene que incluir, fundamentalmente, la ética y la integridad. La transparencia es la manera de explicar al ciudadano, de forma tácita, como se han diseñado, ejecutado y evaluado las políticas. La rendición de cuentas es la forma en que se ha hecho, cosa que nos conduce, de nuevo, a la ética. La transparencia en el gobierno abierto sólo puede surgir después de un profundo compromiso con la ética hacia las personas y viceversa.

- **Personas (y sus herramientas):** éste es probablemente el núcleo para poner en práctica una estrategia de gobierno abierto transversal. Es poco probable que se produzca cualquier tipo de estrategia de gobierno abierto sin una transformación de cómo funcionan los servidores públicos. Para que el gobierno abierto se integre de forma transversal en la organización es imprescindible adaptar la forma de contratación de las personas, la manera de trabajar (tanto del trabajo individual como del trabajo con los otros), de qué manera se diseñan los incentivos o el tipo de herramientas que utilizan las personas y los equipos (incluidos los procedimientos, protocolos, cultura de trabajo, etc.). Y, por descontado, nada de esto no sucederá sin la capacitación y el desarrollo profesional adecuados. El gobierno abierto empieza con la participación interna de los propios funcionarios.

- **Mejora de la capacidad:**

  (i) *Contratación pública*: cuando el talento y las herramientas no se pueden encontrar dentro de la organización, hay que buscarlos afuera. Esto se puede aceptar como una externalización inevitable, o como una oportunidad para establecer colaboraciones o redes entre los sectores público, privado y cívico. El tipo de ética aplicada a estas relaciones determinará el equilibrio entre un simple acuerdo cliente-proveedor o una asociación real.

  (ii) *Un equipo experto de servidores públicos*: dejando de lado la formación de los mismos servidores, si lo que realmente queremos es abrir los protocolos, las metodologías y, en definitiva, el conocimiento, el funcionamiento de la administración no puede permanecer en una caja negra. Hacen falta herramientas para

difundir este conocimiento de la administración, para hacer avanzar la teoría (y práctica) de la administración pública mediante la investigación y la formación.

(iii) *Hablar con los ciudadanos*: hablar *a y* hablar *con* los ciudadanos son cosas diferentes. El segundo enfoque requiere mucha más empatía. Esto tendría que comportar una cultura de gobierno abierto. Y es en este punto donde el gobierno puede empezar a convertirse en plataforma y red y no jerarquía centralizada: poner en manos de los ciudadanos no sólo los datos o la información, sino la forma cómo se ha llegado al conocimiento y a la toma de decisiones.

(iv) *Escuchar los ciudadanos*: hay que escuchar antes de hablar. Cuando hablamos de participación, en esencia, estamos estableciendo canales de interlocución con los ciudadanos. Esta interlocución puede ser simétrica o asimétrica, y esta segunda opción se puede llevar a cabo privilegiando a la administración o bien a los ciudadanos.

(v) *Trabajar con los ciudadanos*: el último apartado de gobierno abierto, la colaboración (co-diseño de políticas públicas, co-gestión de iniciativas, descentralización de la soberanía, etc.) no es posible sin los avances o transformaciones anteriores del funcionamiento de la administración pública. Se trata de hacer retroceder a la administración y, en vez de liderar la agenda pública, facilitarla y hacer posibles las decisiones colectivas entre los ciudadanos sin interferir, enriqueciéndolos. Es aquí donde el estado puede convertirse realmente en plataforma: cerrando el círculo que se iniciaba gobernando los datos (el recurso básico de la toma de decisiones) con la facilitación de los instrumentos, metodologías y espacios necesarios para llevarlas a cabo.

Esta lista de funciones tiene por objetivo la incorporación del gobierno abierto en toda la administración pública. Y tiene en cuenta cómo se estructuran ahora la mayoría de las administraciones públicas: con un departamento entero dedicado a la organización interna de la administración (con nombres como el departamento de Interior, de Administración Pública, de Gobernación, y otras muchas denominaciones, incluso Presidencia) y otro de sectorial destinado a "modernizar" o "abrir" el gobierno. El objetivo de esta propuesta es reunir los valores del gobierno abierto dentro de las tareas habituales del departamento encargado de gestionar los asuntos públicos, como por ejemplo la planificación estratégica, el personal y los ciudadanos.

Pero para conseguir la transversalització total, las oficinas de gestión de los otros departamentos tendrían que simular, con cierta extensión, la misma estructura. Del mismo modo que hay un departamento que gestiona el presupuesto global y una oficina a cada departamento para gestionar su presupuesto, tendría que suceder igual cuando se trata de un gobierno abierto: cada oficina de gestión de cada departamento debería tener en cuenta la

planificación y el seguimiento, el personal y la organización, y las relaciones con los ciudadanos. Y hacerlo con los valores transversales del gobierno abierto, tal como se ha explicado anteriormente de manera coordinada y coherente con el departamento de gobierno abierto propuesto.

5.
Transformar la administración a través de la participación, transformar la administración para hacer posible la participación.

Hace falta que la administración mantenga una interlocución continua con la ciudadanía. La alternativa es que esta se desentienda de los asuntos públicos o que acabe siendo de un partisanismo acrítico y poco constructivo (Hirschman, 1970).

Esta interlocución, en una era de la información que se abre a raíz de la revolución digital, no será cómo ha sido durante la era industrial. No lo será porque el estado puede perder la hegemonía en ámbitos donde antes le era incontestable. Nuevos actores, en nuevos espacios y con nuevos instrumentos transforman día a día las relaciones humanas, entre las cuales las relaciones de las grandes sociedades, y no solo las alteran sino que las diseñan tácita o explícitamente, consciente o inconscientemente.

La nueva naturaleza de las relaciones entre personas, de producción, de poder, etc. conforman también la nueva naturaleza de la política y de la gestión de lo público. Ni la política ni las instituciones democráticas desaparecerán, porque son necesarias y consustanciales a la vida en sociedad. Pero los actores cambiarán. Cambiarán internamente, o cambiarán los mismos actores.

Quienes creemos que hay intereses comunes que sólo se poden gestionar colectivamente tenemos que velar para que las decisiones colectivas se continúen tomando de la forma más plural, equitativa y solidaria posible.

La transformación de la administración tiene que permitir hacerla más participativa.

La transformación de la administración probablemente sólo se puede hacer a través de la participación de todos los actores con un interés legítimo a protegerla y mejorarla. Para mantenerla. Para mantener la vigencia del estado.

6. Bibliografía

AL-ANI, A. (2017): "Government as a Platform: Services, Participation and Policías". En Kamalipour, Y.; Friedrichsen, M. (Eds.), *Digital Transformation in Journalism and News Media: Media Managemente, Media Convergence and Globalization, Chapter 14*, 179-196. Boston: Springer International Publishing.

CASTELLS, M. (2000): "Materials for an exploratory theory of the network society". En British *Journal of Sociology, Jan-Mar 2000, 51* (1), 5-24. London: Routledge. [Consulta: 29-01-2007] <http://www.blackwell-synergy.com/links/doi/10.1111/j.1468-4446.2000.00005.x/enhancedabs/>

CASTELLS, M. (2001): *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 1: La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.

CROUCH, C. (2000): *Coping with Post-Democracy*. Fabian Ideas 598. Londres: Fabian Society.

DE FILIPPI, P.; HASSAN, S. (2016): «Blockchain technology as a regulatory technology: From code is law to no law is code». En *First Monday, 4 May 2015, 20* (5). First Monday. [Consulta: 27-12-2016] <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/7113/5657>

ECHEVERRÍA, J. (1999): *Los Señores del aire: Telépolis y el Tercer Entorno*. Barcelona: Destino.

FUSTER, M. (2018): "Qualities of the different models of platforms". En Fuster, M. (Ed.), *Sharing Cities: A worldwide cities overview on platform economy policies with a focus on Barcelona, Chapter IV*, 125-158. Barcelona: UOC. [Consulta: 26-04-2019] <http://www.share.barcelona/wp-contento/uploads/2018/11/SharingCitías_book.pdf>

GREENWOOD, J. (1999): "The Third Industrial Revolution: Technology, Productivity, and Income Inequality". En *Economic Review*, (Q II), 2-12. Cleveland: Federal Reserve Bank of Cleveland. [Consulta: 20-05-2006] <http://www.clevelandfed.org/research/review99/third.pdf>

HIRSCHMAN, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.

IDC & WORLD TIMES (1996): *The 1996 IDC/World Times Information Imperative Index – Toward the Third Revolution*. Framingham: IDC.

LESSIG, L. (1999): *Code and Other Laws of Cyberspace*. Nueva York: Basic Books.

LUPIÁÑEZ-VILLANUEVA, F.; THEBEN, A.; PORCU, F.; PEÑA-LÓPEZ, I. (2018): *Study donde the impact of the internet and social media donde youth participation and youth work*. Bruselas: European Como- mission. [Consulta: 03-06-2018] <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publicati-donde/b7fbaf6c-5e36-11e8-ab9c-01aa75ed71a1>

O'REILLY, T. (2011): "Government as a Platform". En *Innovations: Technology, Governance, Globalization, 6* (1), 13-40. Cambridge: MIT Press. [Consulta: 17-04-2019] <https://doi.org/10.1162/inov_a_00056>

PEÑA-LÓPEZ, I. (2009): *Measuring digital development for policy-making: Models, stages, characteristics and causes. The role of the government*. PhD Thesis Defence. Barcelona, 8th September 2009. Barcelona: ICTlogy. [Consulta: 08-09-2009] <http://ictlogy.net/presentations/20090908_ismael_pe-na-lopez_-_measuring_digital_development_for_policy-making.pdf>

PEÑA-LÓPEZ, I. (2018): "Fomento de la participación democrática no formal e informal. De la democracia de masas a las redes de la democracia". En Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (Ed.), *Abrir instituciones desde dentro. Hacking Inside Black Book, Capítulo 11*, 113-124. Zaragoza: LAAAB, Gobierno de Aragón. [Consulta: 11-12-2018] <http://www.laaab.es/hackinginside/assets/chapters/capitu-LO11.pdf>

PEÑA-LÓPEZ, I. (2019): *Shifting participation into sovereignty: the case of decidim.barcelona*. Barcelona: Huygens Editorial.

RIFKIN, J. (2011): *The Third Industrial Revolution. How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*. Basings-toke: Palgrave MacMillan.

SAVERI, A.; RHEINGOLD, H.; VIAN, K. (2005): *Technologies of Cooperation*. Palo Alto: Institute for the Future. [Consulta: 26-07-2005] <http://www.rheingold.com/cooperation/technology_of_coopera-tion.pdf>

SCHOLZ, T. (2016): *Platform Cooperativism. Challenging the Corporate Sharing Economy*. Nueva York: Rosa Luxemburg Stiftung. [Consulta: 30-08-2016] <http://www.rosalux-nyc.org/wp-content/files_mf/scholz_platformcoop_5.9.201650.pdf>

SCHWAB, K. (2016): *The Fourth Industrial Revolution*. Ginebra: World Economic Forum.

SHIRKY, C. (2008): *Here comas everybody. How change happens when people come together*. Londres: Penguin Books.

SOLOW, R.M. (1987): "We'd better watch out". En *New York Times Book Review, July 12*, 36. Nueva York: New York Times.

TORRENT-SELLENS, J. (2009): "Knowledge, networks and economic activity: an analysis of the effects of the network on the knowledge-based economy". En *UOC Papers, 8*. Barcelona: UOC. [Consulta: 29-07-2009] <http://www.uoc.edu/uocpapers/8/dt/eng/torrent.pdf>

TRIPLETT, J. E. (1999): "The Solow Productivity Paradox: What Do Computers Do To Productivity?". En *Canadian Journal of Economics, 32* (2), 309-34. Montréal: Blackwell.

Nota a la traducción:

Este texto es una traducción del original en catalán:

PEÑA-LÓPEZ, I. (2019). "L'Estat com a plataforma: la participació ciutadana per la preservació de l'Estat com a bé comú". En *Nota d'Economia*, 105, 193-208. Barcelona: Generalitat de Catalunya. [Consulta: 15-11-2019] <http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxius/publicacions_periodiques/nota_d_economia/ne-105/NE-105-c14.pdf>

Esta traducción conserva los números de página del original.