

El ecosistema de gobernanza pública: las instituciones como infraestructuras abiertas para la toma de decisiones colectivas

Ismael Peña-López

Director general de Participació Ciutadana i Processos Electorals, Generalitat de Catalunya

Manuscrito no editado para:

Reniu i Vilamala, J.M. & Meseguer, J.V. (Eds.) (2020). ¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia. Cizur Menor: Thompson-Reuters/Aranzadi.

Sumario

En los últimos 20 años el término “ecosistema digital” ha pasado de ser una metáfora más o menos válida para explicar la transformación digital de las empresas y su contexto, a ser un modo de reflexionar y planificar estratégicamente varios ámbitos de la economía y la sociedad. Su uso en el ámbito de la Administración en particular, y la gestión pública y de lo público en general, ha ido convergiendo con otros modelos como el de la cuádruple hélice, el gobierno abierto o la innovación social. Los impactos seguidos de la crisis financiera de 2008 y la crisis de la COVID19 han hecho aflorar, y a la vez han impulsado, nuevas dinámicas de creación y gobernanza colectiva que son fáciles de explicar desde el modelo de ecosistema de gobernanza ciudadana, a la vez que dan un respaldo empírico al modelo con sus prácticas.

I. Crisis e innovación en la Sociedad Red

A pesar de la enorme complejidad que envuelve todo avance social, nos recuerda J.A. Schumpeter (1943) que dichos avances, las innovaciones, siempre dejan atrás un escenario que acabará pereciendo. El concepto de *destrucción creativa* se refiere en general a la necesidad de acabar con prácticas obsoletas y todo aquello que llevan asociado: procedimientos, aplicaciones, origen de los recursos o los recursos en sí mismos, cambio de actores, etc. Sin embargo, la destrucción creativa implica no solamente el fin de dichos componentes de un universo productivo determinado, sino todo el contexto y todo el escenario en el que se han dado y que, a su vez, han contribuido a definir.

Una de las formas como podemos definir la revolución digital es, precisamente, como una época de grandes procesos de destrucción creativa. Pero no sólo una destrucción y creación de viejas y nuevas formas de hacer, sino una destrucción y creación de nuevas formas de destruir y de crear.

Modelos como los de innovación abierta, innovación en cuádruple hélice o innovación en quintuple hélice (Chesbrough, 2003; Carayannis et al., 2012; European Commission, 2012, 2016, 2016) son, más allá de la mera modelización de una forma de innovar, la representación de un cambio de época. Un cambio de época que genera crisis a todos los niveles – entendidas éstas como aquella destrucción de las formas de crear de antaño –, pero que a su vez genera nuevas formas de responder a estas crisis.

Una cuestión especialmente relevante de las nuevas respuestas a las crisis en particular, y a la nueva forma de innovar en general, es que el innovador aparece cada vez más en los márgenes del sistema y, además, no espera a que el sistema le dé permiso para poner en práctica nuevas fórmulas. Los innovadores innovan constantemente y, más importante todavía, lo hacen a través de sus prácticas diarias, desde los usos, las adopciones y las adaptaciones de bienes y servicios – también los públicos; los innovadores acaban encontrando otros innovadores con los que crear conglomerados, comunidades, redes de innovación, a veces tácitas otras explícitas; las innovaciones se extienden y tanto el proceso mismo como el resultado de la innovación acaban democratizándose (von Hippel, 2005).

Esta concurrencia de nuevos actores, desde cualquier confín de la sociedad (Shirky, 2008), acaba generando dinámicas de inteligencia colectiva (Surowiecki, 2004) que devienen en verdaderas innovaciones que a pesar de no ser planificadas ni dirigidas pueden llegar a conformar grandes proyectos una vez sus pequeñas y difusas partes consiguen acoplarse en un todo (Raymond, 1999).

Estas dinámicas son posibilitadas por los medios de autocomunicación de masas (Castells, 2009), es decir, la posibilidad que con unos mínimos recursos el individuo – no la institución – sea capaz de hacer oír su voz a un público que potencialmente se circunscribe a todo el planeta.

En política, esta habilidad de poder llegar a todo el mundo sin tener que depender de ello de una institución – un parlamento, un gobierno, un partido político, un sindicato, una entidad de la sociedad civil organizada – es sin duda toda una subversión respecto al gran aparataje en que se había convertido la democracia representativa desde la caída del Antiguo Régimen y el surgimiento de las democracias liberales.

Así, aparecen también en política nuevos actores que trabajan en nuevos espacios y con nuevos instrumentos, llevando la política y el activismo fuera de las instituciones y dentro de espacios no formales e informales de la acción democrática (Peña-López, 2018). Si bien siempre ha habido este tipo de prácticas fuera de las instituciones, la diferencia es que estas nuevas prácticas conforman “para-instituciones” (Peña-López, 2014a) con características de funcionamiento propias de las instituciones pero sin sus características formales, posibilitando prácticas emergentes, de diferente granularidad, revalorizando actuaciones como el “clicktivismo” (el equivalente del s.XXI al votar con los pies)

En el límite, estas prácticas y los individuos y colectivos tras ellos acaban ganando en intencionalidad, en organización y, sobre todo, en estrategias y objetivos compartidos. Fuertemente apoyados por la tecnología, estas prácticas de acción ciudadana conforman prácticas tecnopolíticas (Kurban et al., 2017) que utilizan arquitecturas en red y sistemas de toma de decisiones distribuidas para avanzar en paralelo – y a menudo al margen – de las instituciones democráticas, creando verdaderos espacios de autonomía (Castells, 2012).

Sin embargo, este mundo de nuevas formas de (auto)organización y de innovación (social) que se abre gracias a la revolución digital no está homogéneamente distribuido y dista mucho de ser hegemónico, como ha quedado demostrado en el impacto diferencial que la crisis de la COVID-19 ha tenido en la población (Peña-López, 2020), no solamente según su extracto social, sino también según su nivel de integración en una nueva sociedad digital que no acaba de llegar... para todos. Si algunos colectivos han sido capaces de autoorganizarse en redes de autoayuda, otros muchos han visto cómo lo que para otros eran oportunidades se convertían en importantes retos para ellos, al no disponer de dispositivos electrónicos o de conectividad, no haber aprehendido nuevas capacidades para sacar el máximo rendimiento del potencial de la digitalización, o porque su red personal (afectiva, profesional, cultural, etc.) vivía ajena a las redes electrónicas, generando nuevos vectores de exclusión social y acrecentando las diferencias que habían llevado a la exclusión en primer término.

Estos vectores de exclusión acentúan la ya existente tensión entre la autoorganización y la centralización, aparecida en las sombras que aparecen entre la muerte de una era, la era industrial, y el lento pero firme nacimiento de la era de la información. Esas sombras se caracterizan por la ausencia de un nuevo modelo de gobernanza, ahondándose la crisis de legitimidad democrática de las instituciones que caracteriza las dos primeras décadas del s.XXI:

Las "soluciones" que han aparecido para un caso (el hombre-masa) o para otro (la post-democracia) son opuestas y complementarias al mismo tiempo: ante un hombre-masa incapaz de gobernarse, se apela a la tecnocracia, a la meritocracia política hasta el límite, a los gobernantes profesionales y alejados la ciudadanía desinformada e ignorante sobre la cosa pública, a la aristocracia política como solución. Por otra parte, el combate de la post-democracia, el combate de la élite que "no representa" al ciudadano, ha a menudo derivado en populismos donde un líder mesiánico, perteneciente al pueblo y no a la denostada élite, se erige en poseedor de toda solución, fácil y simple, y muchas veces consistente en encontrar un chivo expiatorio al que sacrificar junto a la élite política. (Peña-López, 2018)

Estamos, pues, ante dos extremos. Por una parte, los nuevos espacios de autonomía y de autogestión distribuida percibidos por muchos como pura acracia y, en el mejor de los casos, como fenómenos totalmente desconectados de las instituciones legítimamente constituidas para la gobernanza pública. Por otra parte, las soluciones tecnopolíticas y populistas,

falsamente desideologizadas y, en consecuencia, peligrosamente deslegitimadoras.

Proponemos una vía entre ambos extremos. O, en realidad, una vía de transformación hacia adelante que permita superar las estructuras pasadas conformando un nuevo paradigma de gestión pública.

Si la innovación social abierta se caracteriza por la descentralización y toma de decisiones distribuidas, la iniciativa individual como impulsora de lo colectivo, y la alta granularidad de las contribuciones a lo público, la Administración debe responder diseñando, articulando y facilitando esa red de nuevos actores, espacios e instrumentos (Peña-López, 2014b).

El ecosistema de gobernanza pública se basa en proporcionar el contexto, facilitar las infraestructuras y fomentar la interacción; en que la Administración sea no la cúspide de una jerarquía, sino un nodo central, un intercambiador de una red que se gobierna no desde la norma sino desde la construcción de infraestructura y la proactividad.

II. Ecosistemas: comunidades e infraestructuras de conocimiento

El concepto de ecosistema como modelo de organización empresarial sale de la biología para adaptarse al entorno de las empresas tecnológicas a principios del s.XXI. Aunque la metáfora tiene tantos defensores como detractores, su adopción ha ido haciéndose mayor con el tiempo, penetrando en otros sectores hasta alcanzar el ámbito de la gestión pública – especialmente en el ámbito de las *smart cities*, la Internet de las Cosas y los datos abiertos.

Se atribuye al documento de debate de Francesco Nachira (2002) la inclusión del término, originalmente como *digital business ecosystems* (ecosistemas empresariales digitales), donde define estos ecosistemas como la “agregación dinámica de ofertas, capacitación y compartición de conocimiento, selección y evolución natural entre servicios y soluciones”.

Nachira configura los ecosistemas digitales en tres capas:

- La infraestructura genérica del ecosistema: un entorno de apoyo común y una infraestructura básica, con componentes de servicios básicos.
- Los ecosistemas específicos de sector: servicios, soluciones y componentes especializados y aplicaciones transversales.
- Las instancias del ecosistema específico de sector, aplicadas a un nodo específico de innovación.

Así, los ecosistemas empresariales digitales son mercados competitivos donde las empresas tienden a trabajar en red y no solamente de forma jerárquica siguiendo una estructura vertical del tipo proveedor-cliente. Y pueden trabajar en red porque comparten una serie de infraestructuras comunes. Esas

infraestructuras pueden ser proporcionadas por un actor principal – como en el caso de plataformas digitales propietarias, patentes o canales de distribución – o ser construidas colectivamente – como soluciones de software libre, estándares o infraestructuras públicas. Las infraestructuras del ecosistema son, pues, de muchos tipos – plataformas, servicios, herramientas, tecnologías – que permiten a todos los nodos utilizarlos para mejorar su desempeño (Iansiti & Levien, 2004)

En un ecosistema empresarial digital, la lógica de captura de valor es distinta que la del mercado puramente competitivo, dado que parte del valor es devuelto al ecosistema para nutrirlo, fortalecerlo y, sobre todo, ampliar sus economías de red. Dicho de otro modo, está en interés de todos los actores mantener y mejorar el ecosistema digital para que cumpla sus funciones primarias de intencionalidad, creación de valor y sostenibilidad (Harrison et al., 2012).

Los principios estructurales de los ecosistemas digitales (Nachira et al., 2007) son la descentralización, la arquitectura autopoiética y la adaptación al entorno, lo que le confiere las siguientes propiedades:

- No hay un punto único de control o de ruptura.
- El ecosistema digital no depende de ninguna instancia o actor.
- Todos los actores tienen iguales oportunidades de acceso.
- Escalabilidad y robustez.
- Capacidad para evolucionar, diferenciarse y auto-organizarse constantemente.
- Poder para activar y dar apoyo a productos orientados al auto-refuerzo y redes de procesos.
- Capacidad para habilitar soluciones globales que se adapten a las necesidades locales o sectoriales.
- Soluciones globales que emergen de inputs locales y sectoriales.
- Autonomía local.

Estos principios estructurales configuran nuevas formas de organización donde a partir de normas básicas y entornos compartidos aparecen comportamientos emergentes entre las entidades. El ecosistema se auto-organiza a partir de la interacción y la participación, se articulan mecanismos para reequilibrar o mantener equilibrado el ecosistema a la vez que se hacen posibles conglomerados sectoriales relacionados tanto internamente como con el resto del ecosistema a partir de lazos débiles y reconfigurables (Boley & Chang, 2007).

Esta cuestión de las infraestructuras comunes, de mantener y mejorar un entorno compartido tiene resonancias muy interesantes en relación a los bienes y servicios públicos, así como al papel del sector público de crear unas condiciones favorables para el desarrollo tanto económico como social. Podemos concebir el sistema público, la Administración, además de un proveedor de bienes y servicios amables para la economía y para la sociedad, como un actor primordial en la generación de entornos legítimos, garantistas, equitativos: el principio de legalidad y el Estado de Derecho. No obstante, la construcción del Estado de Derecho puede verse como esa rendición al Leviatán hobbesiano, o bien como una construcción colectiva. Como un ecosistema del que todos sacan un beneficio – intercambios seguros, respeto por los derechos de los individuos, etc. – pero también al que todos contribuyen – unos más que otros, sin duda – no solamente cumpliendo la norma, sino codiseñando y haciendo avanzar el ecosistema público participando activamente en su construcción.

Este enfoque no solamente va en consonancia con el espíritu del Estado de Derecho y lo público en general, sino que puede contribuir a hacerlo más resiliente a las crisis (económicas, políticas o sociales) y, en definitiva, más estable en el medio plazo.

Además de las infraestructuras, los ecosistemas suelen tener en común la “comprensión y valoración de las interrelaciones y las interdependencias entre agentes y entidades” (Heimstadt et al., 2014).

Así, a la tríada con la que empezábamos esta reflexión – actores, espacios, instrumentos – le añadimos esta toma de consciencia de las conexiones entre estos, lo que configura comunidades que intercambian conocimiento como moneda de cambio, la definición clásica de la economía del don.

Llevar el modelo del ecosistema digital al ámbito público implica, por una parte, la renuncia por parte de la Administración a mantener para sí el monopolio de la toma de decisiones colectivas (la exclusividad de los actores, la exclusividad de los espacios, la exclusividad de los instrumentos) y, por otra parte, articular redes de comunidades (sociedad civil organizada y extrainstitucional, diversos niveles de la administración) que intercambien conocimiento (datos e información, metodologías y procesos) sobre unas infraestructuras distribuidas y abiertas (protocolos, tecnología, espacios físicos y virtuales), configurando todo ello el ecosistema de gobernanza pública.

III. Infraestructuras compartidas y el procomún digital

“En la aproximación del ecosistema digital, el conocimiento compartido, los modelos comunes, los módulos de capacitación se consideran una forma de capital humano acumulado, formalizado y embebido dentro de los ecosistemas digitales” (Dini et al., 2005)

Esta descripción del papel del conocimiento es fundamental para comprender el concepto de infraestructura en el ámbito de los ecosistemas digitales. Cuando no hay infraestructuras físicas – o son un soporte meramente instrumental – el concepto de infraestructura incluye todos aquellos instrumentos, protocolos, códigos y lenguajes, herramientas, tecnologías, plataformas, etc. que ayuden a gestionar el conocimiento de forma integral, desde el almacenamiento a su transmisión y aplicación en la práctica.

Sobre estas infraestructuras comunes tienen lugar dinámicas tanto de competencia como de cooperación y colaboración. Traído al ámbito de los ecosistemas de gobernanza pública, la colaboración y cooperación tienen lugar a nivel de proyectos compartidos entre Administración y ciudadanía, o entre actores e instituciones de la democracia del mismo nivel. Pero sin ir en detrimento de prácticas de competencia entre actores de signo político opuesto o con intereses divergentes sobre una cuestión pública.

Si bien esta definición puede aplicarse perfectamente al tablero de juego de los partidos políticos y, muy especialmente, de los parlamentos, en un ecosistema de gobernanza pública el tablero de juego se amplía más allá del ámbito institucional y de los actores de la democracia representativa.

En el ecosistema de gobernanza pública, lo institucional se amplía a los procesos comunitarios, siendo sus “modelos de negocio” los datos, la información, las dinámicas, la facilitación, la capacitación – desde recursos abiertos hasta itinerarios formativos –, las metodologías de deliberación y los instrumentos para la gestión de conflictos y de construcción de consensos, entre muchos otros.

Llegados a este punto, suele asaltar la duda de cómo la Administración o el Gobierno – que tiene el deber y la responsabilidad de representar a toda la ciudadanía – va a poder seguir manteniendo estas funciones si pierde el control sobre los instrumentos de que se sirve para desarrollarlas. Es importante resaltar que la formalización del conocimiento, los lenguajes, los códigos, los canales, las plataformas, todo ello debe definirse, diseñarse, implementarse. Y que el cambio de cultura de la jerarquía centralizada al ecosistema de gobernanza pública no significa renunciar al poder, sino ejercerlo como autoridad, como autoridad que no dirige sino facilita, que no hace sino que posibilita. Pero, e insistamos en ello, ello sigue siendo compatible no solamente con influir sino con determinar la cultura del ecosistema, lo que puede suceder en él y su orientación. Las estrategias de integración vertical son altamente efectivas para la gestión de las interdependencias del ecosistema (Adner &

Kapoor, 2010), integración que en el ámbito público puede darse de facto a través del impulso de una u otra vía de gobernanza y co-gobernanza.

Pero, y es importante resaltarlo, el papel impulsor de la Administración debe ser eso, impulsor, no “central” según se entiende tradicionalmente desde la teoría de la burocracia. Se trata, aquí, de nutrir organizaciones intensivas en conocimiento – la naturaleza esencial de la Administración y las instituciones de la democracia y actores que conforman el ecosistema de gobernanza pública – que puedan gestionar e incrementar el acervo de activos organizacionales inmateriales, el capital intelectual, el capital humano, el capital estructural y el capital relacional. En definitiva, el capital social (European Commission 2012).

El ecosistema de gobernanza pública se basa, pues, en un sistema de gestión del capital social, con la innovación abierta como vector de evolución del capital estructural. Para que estos sistemas, estas infraestructuras, puedan generar un capital que rinda para los objetivos y ambiciones de lo público, necesariamente deben ser infraestructuras abiertas y compartidas que viertan sus productos, propuestas y mejoras también en lo abierto y lo compartido: el procomún digital.

Así, el conocimiento abierto, la gobernanza abierta y lo comunitario (Nachira et al. 2007) acaban conformando el ecosistema de gobernanza pública que, de forma parecida a la configuración del ecosistema de Internet (Nachira & Bria, 2003) incorpora plataformas de acción cívica y política, una capa de aplicaciones de gestión de datos y de información, las relaciones entre instituciones y con la ciudadanía, la cadena de valor en forma de propuestas de política pública, los grupos de interés, el marco normativo y todo el esquema de gobernanza pública.

Podemos también concebir el ecosistema de gobernanza pública a partir de la progresión en las infraestructuras de datos (Calzada & Almirall, 2020) y hacerlo evolucionar del artefacto político (una norma, una actuación de política pública), al activo (diagnósticos, propuestas), los procesos (procedimientos, instituciones de toma de decisiones) al ecosistema propiamente dicho (redes, espacios de innovación social).

Aunque el concepto de ecosistema y de plataforma no son totalmente sinónimos – la plataforma siendo una parte que facilita el ecosistema – resulta útil recurrir a identificar y adaptar al caso del ecosistema de gobernanza pública los componentes que hacen posible una economía (aquí pública) de plataforma basada en los comunes (Fuster, 2018):

- La gobernanza del sistema, incluyendo todos los actores que hacen posible una democracia y una elección colectiva (más allá de las instituciones y los ámbitos formales).
- El modelo de gestión, de cómo se generan propuestas de valor que hacen avanzar al colectivo que habita el ecosistema de gobernanza pública.

- El modelo tecnológico y la tecnología que darán soporte a la gestión de la información y la comunicación de todo el ecosistema – y que cuanto más abierto y libre sea, más cerca estará del óptimo para la gobernanza pública distribuida.
- El modelo de gestión de datos, información y conocimiento, modelo que debe ir en consonancia con la política de datos abiertos y transparencia, y que en el caso de las Administraciones conformarán en su conjunto el modelo de gobierno abierto.
- La orientación política y el impacto esperado, que en la misma línea que el anterior se encabalará con la política basada en evidencias, la política de evaluación y la política de rendición de cuentas.
- La responsabilidad social, que en términos políticos y extensivo a todo el ecosistema, estará ligada a la auditoría social, a las políticas de integridad.

Tenemos, pues, un cambio de paradigma que abre espacios nuevos y con un enorme potencial ligados a nuevas formas de innovar – y de superar las crisis cada vez más sistémicas. Estos espacios, sus actores y sus instrumentos se conforman – y a su vez pueden impulsarse – como ecosistemas (digitales) donde el papel de las comunidades es crucial, y donde su autonomía para intercambiar, apropiarse y aplicar conocimiento es su forma de crear valor, tanto para sí como – y especialmente en el caso de lo público – la comunidad que las aloja. Para que estas comunidades de conocimiento puedan interactuar, son necesarias infraestructuras compartidas – entre ellas, pero no solamente – plataformas abiertas y dinámicas de economía de plataforma que, además, arrojen el beneficio en lo público, en el procomún.

¿Cómo debe adaptarse la Administración, el Estado en un sentido amplio, a este nuevo ecosistema?

IV. El Estado como plataforma

Cuando se habla de la desafección de la ciudadanía respecto a las instituciones democráticas, una de las razones recurrentes es la alienación que aquéllos sienten por la política. Paradójicamente o no, los esfuerzos que han hecho muchas instituciones de la democracia representativa tampoco han dado su fruto, al reproducir en el mundo virtual la misma cultura y los mismos vicios que ya se estaban dando en los espacios tradicionales (Peña-López, 2011).

Si bien, decíamos, plataforma y ecosistema no son intercambiables, existen ya varias experiencias donde una transición de la gestión pública y la toma de decisiones colectivas hacia el cooperativismo de plataforma ha redundado en cambios de percepción e incluso de actitud entre la ciudadanía (Sholz, 2016). No en vano, el concepto de cooperativismo de plataforma se basa en la propiedad colectiva – que no exactamente pública – de dichas plataformas, muy en la línea de las infraestructuras abiertas y del procomún digital que

apuntábamos anteriormente. Cuestiones clave como la transparencia y los datos abiertos, el reconocimiento y la meritocracia, o el co-diseño y la co-gestión van también en la línea de lo que conforma un ecosistema digital, en general, y un posible ecosistema de gobernanza pública, en particular.

Tomada la toma de decisiones públicas como un ejercicio de cooperación, podemos (re)concebir la Administración – o el Estado, en general – no como el actor principal que tome dichas decisiones, sino como aquél que impulsa las tecnologías de cooperación necesarias para que estas decisiones se tome de forma abierta, plural, con amplia concurrencia. Las principales características de dichas tecnologías de cooperación pueden enumerarse como (Saveri et al., 2005):

- Pasar de diseñar sistemas (cerrados) a proveer plataformas.
- Implicar y comprometer a la comunidad en el diseño que normas que compaginen perfectamente con su cultura, objetivos y herramientas.
- Aprender a reconocer los recursos desaprovechados o invisibles.
- Identificar los umbrales clave para alcanzar puntos de inflexión en los comportamientos o el desempeño.
- Monitorear y promover los diversos ciclos de realimentación emergentes.
- Buscar formas de convertir el conocimiento presente en acervo histórico.
- Apoyar identidades participativas.

No obstante, como la experiencia ha mostrado, la naturaleza de la Administración hace muy difícil alcanzar esta gran obertura y proyección hacia afuera mientras se mantiene el sistema burocrático y jerárquico que caracteriza la administración moderna.

Es por ello que a menudo se postula como necesario más que una evolución una transformación a fondo: que la Administración no provea plataformas para el impulso de ecosistemas de gobernanza pública, sino que sea el gobierno mismo, el estado, el que se convierta en la plataforma (O'Reilly, 2010; Peña-López, 2019b). Al fin y al cabo, en la esfera pública existe una gran confusión (en el sentido más etimológico de la palabra) entre actores e infraestructuras y puede parecer hasta lógico el tomar las instituciones no como impulsoras de algo, sino como ese algo, como una infraestructura que utilizar para alcanzar otros fines – a saber, la toma de decisiones colectivas.

Así, que el Estado se convierta en una plataforma significa abrir ese espacio a la concurrencia de otros actores, a saber, de la ciudadanía en general, y no solamente a las instituciones que conforman el sistema de la democracia representativa. Ciudadanía que ahora podrá tener un nuevo rol, activo y no pasivo, constructivo y no clientelar, que incluye desde la co-producción de servicios públicos a la formulación conjunta de políticas públicas y elaboración

del marco normativo (Al-Ani, 2017), contribuyendo a “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” (Peña-López, 2019b). Este modelo, no obstante, debe ir más allá del ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas. Es crucial que haga su transformación a fondo y se convierta en un nodo más de la red, del ecosistema de gobernanza pública que ha contribuido a armar y facilitar. Ello significa gobernar no solamente para tomar decisiones e impulsar instrumentos de política pública directamente (una función que difícilmente puede dejar de hacer) sino también para retirarse un tanto de la acción de gobierno directa para dejar sitio a una ciudadanía que ahora también va a tomar esas decisiones y también va a impulsar instrumentos de política pública, a veces colaborando con la Administración, en el límite de forma autónoma (Al-Ani, 2017; Peña-López, 2019b).

Este nuevo estado adquiere un nuevo rol “que protégé la infraestructura P2P de cooperación y de creación de los comunes: el estado deviene un gestor de un ‘mercado’, estimulando, posibilitando y organizando los activos del país – las habilidades y motivaciones de la ciudadanía – de una forma eficiente” (Al-Ani, 2017).

No basta, por supuesto, que ello ocurra en un único nivel de la Administración. Hace falta armar un sistema – un ecosistema – multinivel, que de igual forma que ocurre con un sistema sanitario, tenga herramientas que actúen desde la “atención primaria” hasta los más altos niveles de especialización (Serra, 2013)

En consecuencia, tampoco basta que opere solamente a nivel macro, de las grandes políticas políticas de país, sino que además de la gran política pública y el marco regulatorio, debe actuar en el nivel meso capacitando a todos los actores, y a nivel micro, cosiendo el tejido social en su base – y, por supuesto, operando en el nivel del estrato socioeconómico facilitando recursos y haciéndolos operativos (Lupiáñez-Villanueva et al., 2018).

Esta aproximación de convertir el gobierno o el estado en una plataforma para la innovación social abierta supone la abertura, como ya hemos comentado, de los espacios formales hacia aquellos extra-institucionales, y de creación de las condiciones que habiliten las iniciativas que van de abajo hacia arriba, cambiando paulatinamente la intervención social por creación de capacidades y el empoderamiento ciudadano (Lupiáñez-Villanueva et al., 2018).

V. Ecosistema de gobernanza pública

Un ecosistema de gobernanza pública es un sistema tecnopolítico, auto-organizado, autopoietico, replicable y escalable que articula actores, espacios e instrumentos alrededor de un conjunto de infraestructuras abiertas y distribuidas ricas en conocimiento para la toma de decisiones colectivas.

Es importante recordar que el concepto de ecosistema va mucho más allá del concepto de redes de administración pública (Janowski et al., 2012) que se

centran exclusivamente en las relaciones de la Administración con otros actores. El ecosistema se centra en la autonomía de los nodos y la multilateralidad de las interrelaciones.

Además, por definición, el ecosistema de gobernanza pública está co-diseñado y mantenido por los mismos integrantes del ecosistema, y es pertinente recordar 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” (Peña-López, 2019b). Esta afirmación, no obstante, tiene dos lecturas. La primera, y más obvia, es que si la Administración se queda al margen de formar parte de y contribuir al ecosistema de gobernanza pública, con mayor o menor fortuna pero el ecosistema seguirá funcionando sin ella – y, en consecuencia conformando una nueva sociedad donde la Administración cada vez tiene menor cabida, con todo lo que ello comporta. La segunda lectura es que si, en cambio, la Administración toma un papel proactivo y de nodo relevante en el ecosistema, es posible incluso fácil que pueda seguir ejerciendo un fuerte poder de influencia en la arquitectura del ecosistema y, por construcción, en la conformación de la sociedad.

El papel de la Administración en la articulación del ecosistema de gobernanza pública es absolutamente transversal a todo él, teniendo influencia en los seis ámbitos que se señalan como principales conglomerados temáticos de un ecosistema centrado en la innovación social (Bria, 2015): la transformación de procesos, la democracia abierta, la economía colaborativa (muy relacionada con las infraestructuras abiertas), las redes de sensibilización para el impacto en los comportamientos, el acceso abierto, y la financiación, aceleración e incubación de ideas y proyectos.

Este papel transversal es, ante todo, la gestión de interacciones e interdependencias, de la comunicación y del retorno de la misma entre los distintos actores. En definitiva, de empoderar a los actores del ecosistema (Dawes et al., 2016) a base de alimentarlo con datos e información que fluyen dentro del ecosistema generando lazos emocionales entre ellos, cambiando el paradigma de la acción colectiva (Atluri et al., 2017). Como en todo enfoque constructivista, la implicación de la ciudadanía es aquí sobre todo en su condición de innovadores, de participantes en la creación de nuevos servicios, de proveedores de servicios o de ideas que pueden ser capturados para el ecosistema (European Commission, 2012).

Por supuesto, salir de la línea vertical de la jerarquía no implica necesariamente tener que participar de todo el ecosistema en su conjunto – al menos no para todos los nodos. Contra el mito que “ahora la ciudadanía tendrá que participar en todo”, la realidad es que el ecosistema acabará generando centros de interés que se convertirán en sub-ecosistemas (Ju et al., 2019). El papel de la Administración aquí es utilizar ese Estado-plataforma para tejer una red entre sub-ecosistemas que mantenga la coherencia global y mantenga la articulación global del gran ecosistema de gobernanza pública.

El ecosistema de gobernanza pública – también ecosistema de participación ciudadana, aunque esta forma de nombrarlo puede llevar a confusiones sobre

su alcance – es una evolución del concepto de gobierno digital, referido al “uso de tecnologías digitales, integradas en las estrategias de modernización de los gobiernos para la creación de valor público” (OECD, 2014) y el gobierno abierto como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de los grupos de interés” (OECD, 2017). Un ecosistema que “se compone de los actores gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas, las asociaciones de ciudadanos y los individuos y que apoya la producción de y el acceso a los datos, los servicios y los contenidos a través de interacciones con el gobierno” (OECD, 2014).

De nuevo, la importancia capital de las interacciones a todos los niveles: de entorno político y contexto, de diagnóstico y contenido, de interdependencias y mapeo de actores, de diseño, de desempeño y de evaluación de impacto (Zuiderwijn & Janssen 2013; Zuiderwijk et al 2014).

El ecosistema de gobernanza pública tiene un impacto en la eficiencia y en la eficacia que, además, sus principales promotores pueden capturar de mejor forma (Ceccagnoli et al, 2012). Que la Administración sea quien lidere la conformación de ese ecosistema, pues, no es una cuestión menor. Especialmente si, además de cuestiones de eficiencia y eficacia, los impactos también pueden medirse en transformaciones de gran calado (Peña-López, 2019a): los significados de los conceptos que definen cómo es la democracia, las normas (explícitas y tácitas) que conforman el comportamiento de la sociedad y, en definitiva, como se reparte el poder.

VI. Bibliografía

Adner, R. & Kapoor, R. (2010). “Value Creation in Innovation Ecosystems: How the Structure of Technological Interdependence Affects Firm Performance in New Technology Generations”. En *Strategic Management Journal*, 31 (3), 306-333. Indianapolis: John Wiley and Sons.

Al-Ani, A. (2017). “Government as a Platform: Services, Participation and Policies”. En Kamalipour, Y. & Friedrichsen, M. (Eds.), *Digital Transformation in Journalism and News Media: Media Management, Media Convergence and Globalization, Chapter 14*, 179-196. Boston: Springer International Publishing.

Atluri, V., Dietz, M. & Henke, N. (2017). “Competing in a world of sectors without borders”. En *McKinsey Quarterly*, 2017 Number 3, 32-47. New York: McKinsey.

Boley, H. & Chang, E. (2007). “Digital Ecosystems: Principles and Semantics”. En *Digital EcoSystems and Technologies Conference, 2007. DEST'07. Inaugural IEEE-IES*, 398-403. Washington, DC: IEEE.

Bria, F. (Dir.) (2015). *Growing a digital social innovation ecosystem for Europe*. DSI final report. Brussels: European Commission.

- Calzada Mujika, I. & Almirall, E. (2020). "Data ecosystems for protecting European citizens' digital rights". En *Transforming Government: People, Process and Policy, Ahead-of-print. Published online 21 April 2020*. Bradford: Emerald.
- Carayannis, E.G., Barth, T.D. & Campbell, D.F. (2012). "The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation". En *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1 (2). Boston: Springer.
- Castells, M. (2009). *Communication power*. Cambridge: Oxford University Press.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ceccagnoli, M., Forman, C., Huang, E. & Wu, D. (2012). "Cocreation of Value in a Platform Ecosystem: The Case of Enterprise Software". En *MIS Quarterly*, 36 (1), 263-290. Minneapolis: University of Minnesota.
- Chesbrough, H.W. (2003). "The Era of Open Innovation". En *MIT Sloan Management Review, Spring 2003*, 35-41. Cambridge: MIT Sloan School of Management.
- Dawes, S.S., Vidiyasa, L. & Parkhimovich, O. (2016). "Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach". En *Government Information Quarterly*, 33 (1), 15-27. London: Elsevier.
- Dini, P., Darking, M., Rathbone, N., Vidal, M., Hernández, P., Ferronato, P., Briscoe, G. & Hendryx, S. (2005). *The Digital Ecosystems Research Vision: 2010 and Beyond*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2012). *Open Innovation 2012*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2013). *Open Innovation 2.0 Yearbook*. Edition 2013. Brussels: European Commission.
- European Commission (2016). *Open Innovation 2.0 Yearbook*. Edition 2016. Brussels: European Commission.
- 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.
- Harrison, T.M., Pardo, T.A. & Cook, M. (2012). "Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda". En *Future Internet*, 4 (4), 900-928. Basel: MDPI.
- Heimstädt, M., Saunderson, F. & Heath, T. (2014). "Conceptualizing Open Data Ecosystems: A Timeline Analysis of Open Data Development in the UK". En Parycek, P. & Edelmann, N. (Eds.), *CeDEM14. Proceedings of the International*

Conference for E-Democracy and Open Government 2014, 245-255. 21-23 May 2014, Danube University Krems, Austria. Krems: Edition Donau-Universität Krems.

Iansiti, M. & Levien, R. (2004). "Strategy as Ecology". En *Harvard Business Review*, March 1, 2004. Cambridge: Harvard University.

Janowski, T., Pardo, T.A. & Davies, J. (2012). "Government Information Networks - Mapping Electronic Governance cases through Public Administration concepts". En *Government Information Quarterly*, 29 (1), S1-S10. London: Elsevier.

Ju, J., Liu, L. & Feng, Y. (2019). "Design of an O2O Citizen Participation Ecosystem for Sustainable Governance". En *Information Systems Frontiers*, 21 (3), 605–620. Cham: Springer Nature.

Kurban, C., Peña-López, I. & Haberer, M. (2017). "What is technopolitics? A conceptual scheme for understanding politics in the digital age". En *IDP. Revista de Internet, Derecho y Ciencia Política*, 24. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Lupiáñez-Villanueva, F., Theben, A., Porcu, F. & Peña-López, I. (2018). *Study on the impact of the internet and social media on youth participation and youth work*. Brussels: European Commission.

Nachira, F. (2002). *Towards a network of digital business ecosystems fostering the local development*. Brussels: European Commission.

Nachira, F., Nicolai, A., Dini, P., Le Louarn, M. & Rivera León, L. (Eds.) (2007). *Digital Business Ecosystems*. Brussels: European Commission.

Nachira, F. & Bria, F. (2013). *Internet Identity Ecosystem. The evolution of the Internet: Towards a common or capture and surveillance of collective intelligence?*. Rome: W3C.

O'Reilly, T. (2011). "Government as a Platform". En *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6 (1), 13-40. Cambridge: MIT Press.

OECD Council (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: OECD.

OECD Council (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. Paris: OECD.

Peña-López, I. (2011). "Striving behind the shadow – The dawn of Spanish politics 2.0". En van der Hof, S. & Groothuis, M. (Eds.), *Innovating Government. Normative, policy and technological dimensions of modern government*, Chapter 8, 129-147. The Hague: TMC Asser Press.

Peña-López, I. (2014a). "Casual politics: del clicktivismo a los movimientos emergentes y el reconocimiento de patrones". En Cotarelo, R. & Olmeda, J.A.

(Eds.), *La democracia del siglo XXI. Política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Capítulo 10, 211-229. II Jornadas españolas de ciberpolítica, 28 de mayo de 2013. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Peña-López, I. (2014b). "Innovació social oberta: l'organització política com a plataforma". En Costa i Fernández, L. & Puntí Brun, M. (Eds.), *Comunicació pel canvi social. Reflexions i experiències per una comunicació participativa, emancipadora i transparent*, 59-75. Girona: Documenta Universitaria.

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.

Peña-López, I. (2019a). *Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona*. Barcelona: Huygens Editorial.

Peña-López, I. (2019b). "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.

Peña-López, I. (2020). "El impacto diferencial de las crisis en la Sociedad del Conocimiento". En Gutiérrez-Rubí, A. & Pont Sorribes, C. (Coords.), *Comunicación política en tiempos de coronavirus*, Capítulo 25, 142-147. Barcelona: Cátedra Ideograma-UPF de Comunicación Política y Democracia.

Raymond, E.S. (1999). *The Cathedral & the Bazaar*. (revised edition: original edition 1999). Sebastopol: O'Reilly.

Saveri, A., Rheingold, H. & Vian, K. (2005). *Technologies of Cooperation*. Palo Alto: Institute for the Future.

Scholz, T. (2016). *Platform Cooperativism. Challenging the Corporate Sharing Economy*. New York: Rosa Luxemburg Stiftung.

Schumpeter, J.A. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. (2003 edition). New York: Routledge.

Serra, A. (2013). "Tres problemas sobre los laboratorios ciudadanos. Una mirada desde Europa". En Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 8 (23), 283-298. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior.

Shirky, C. (2008). *Here comes everybody. How change happens when people come together*. London: Penguin Books.

Surowiecki, J. (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few*. London: Abacus.

von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge: MIT Press.

Zuiderwijk, A. & Janssen, M. (2013). "Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison". En *Government Information Quarterly*, 31 (1), 17-29. London: Elsevier.

Zuiderwijk, A., Janssen, M. & Davis, C. (2014). "Innovation with open data: Essential elements of open data ecosystems". En *Information Polity*, 19 (1), 17-33. Amsterdam: IOS Press.

.