

La interoperabilidad en la gobernanza digitalizada: tecnologías digitales en la relación gobierno-ciudadanía (2025), de Jorge Francisco Aguirre Sala

Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México, 238 pp.

ISBN: 978-607-8818-48-8

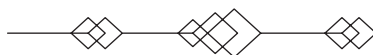
Luis Fernando Delgado Trejo

Escuela Judicial Electoral (México)

<https://orcid.org/0000-0002-5891-2964> | luisfer15072000@gmail.com

113

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema05.2026r5>



La incorporación de infraestructuras digitales en la arquitectura de la administración pública ha modificado de raíz las dinámicas e interacción entre el Estado y la sociedad civil. Ante una literatura preponderante que suele reducir este fenómeno a un problema de optimización de procesos o la modernización de las ventanillas de atención, el libro *La interoperabilidad en la gobernanza digitalizada: tecnologías digitales en la relación gobierno-ciudadanía (2025)*, elaborado por Jorge Francisco Aguirre Sala, plantea una tesis innovadora: la interoperabilidad no es un simple componente técnico ni un dilema exclusivo de la ingeniería informática, sino un pilar estructural indispensable para una gobernanza democrática. Partiendo de una trinchera multidisciplinaria que fusiona la ciencia política, el derecho administrativo y la filosofía, el texto argumenta que el horizonte de la tecnología estatal no debe acabarse

en la automatización burocrática. Su objetivo último radica en ensanchar la capacidad de las instituciones para sostener dinámicas de colaboración continua con el ciudadano.

El volumen escapa deliberadamente del enfoque descriptivo que caracteriza a los manuales sobre gobierno electrónico. Aguirre Sala asume el reto de edificar un armazón conceptual en el que la interoperabilidad opera como la condición indiscernible para la reorganización del poder público ante el avance de la sociedad red “(sean documentos, registros o simple información) y elevar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios” (p. 122). A lo largo de sus páginas, el estudio despliega un razonamiento progresivo: comienza con la genealogía del gobierno abierto, disecciona el concepto de gobernanza digital, somete a consideración los instrumentos empíricos de evaluación, traza un modelo propio de interoperabilidad y, en un giro atípico para los estudios en el sector público, desemboca en una aproximación semántico-hermenéutica al lenguaje gubernamental.

El primer capítulo, titulado “Antecedentes, problemáticas y necesidades”, funciona como el sustento teórico de toda la investigación. En el debate político contemporáneo, y, de forma alarmante, en una proporción considerable de la producción académica, las categorías como *gobernabilidad*, *gobernanza*, *gobierno abierto* y *gobierno digital* orbitan como sinónimos intercambiables. Aguirre Sala frena esta inercia al someter dichos términos a un tamiz analítico riguroso que resulta indispensable, pues la ambigüedad terminológica suele encubrir la falta de comprensión sobre los procesos de cambio institucional que la academia intenta explicar.

Para fundamentar su punto de partida, el investigador rescata la noción clásica de *gobernabilidad* acuñada por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, concebida en términos de eficacia estatal para la resolución de demandas por medio de la coordinación con actores privados. Sin embargo, el texto fuerza el límite de esta definición. El argumento elemental del capítulo postula que la densificación de los vínculos entre el aparato estatal, la sociedad y el mercado empuja al sistema hacia un estadio superior: la *gobernanza*. Este tránsito conceptual no es un juego

semántico, sino el reconocimiento de una alteración estructural en la que el monopolio del Estado de las determinaciones cede lugar a esquemas de corresponsabilidad, deliberación y acción política horizontal.

Insertada en esta matriz, la interoperabilidad deja el confinamiento en los departamentos de sistemas informáticos para reclamar su estatuto político. La transferencia de bases de datos de entidades gubernamentales carece de valor público si no se traduce en una respuesta estatal más ágil que, a su vez, abra fisuras para la incidencia ciudadana efectiva. La tecnología, despojada de su aura de neutralidad, se revela como un vehículo para inyectar legitimidad al sistema democrático.

El abordaje que el autor efectúa de la noción de *gobierno abierto* resulta particularmente incisivo. Frente a las lecturas minimalistas que lo equiparan con portales de obligaciones de transparencia, el texto defiende una configuración tetradimensional e indivisible: “seguridad cibernética, transparencia, rendición de cuentas, calidad de los servicios y categorías de participación” (p. 78). Esta amalgama teórica permite evidenciar la esterilidad de la publicación de datos si estos no detonan ciclos de interacción sustantiva entre quienes toman las decisiones y quienes se ven afectados por las mismas.

El autor no ignora las fricciones que habitan en el interior de estos componentes. Palabras de uso corriente en los planes de desarrollo, como *colaboración* o *cocreación*, esconden abismos de significado dependiendo de la tradición administrativa que las invoque, lo cual pone en evidencia una deficiencia estructural recurrente de la región: la proliferación de iniciativas catalogadas como *gobierno abierto* que, en la práctica, no son más que meros mecanismos de consulta unidireccional. La observación es sucinta y pertinente, ya que demuestra que la apertura del Estado descansa sobre la voluntad política y el diseño institucional de los espacios de deliberación, no sobre la sofisticación del *software* adquirido por las agencias públicas.

El recorrido histórico presentado en el capítulo respalda esta hipótesis. Al rastrear los orígenes del movimiento en la posguerra estadounidense, pasando por el parteaguas del memorándum de la

administración de Obama en 2009, hasta la institucionalización de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, queda claro que la apertura es una metamorfosis de largo aliento. No se trata de un subproducto accidental de la conectividad a internet, sino de una exigencia democrática que halló en la digitalización su catalizador operativo.

Al aterrizar en la arena nacional, el análisis del caso mexicano se erige como una de las piezas más lúcidas del apartado. El autor documenta cómo la inserción de herramientas electrónicas en el sector público se adelantó casi una década a la adopción ideológica del gobierno abierto. Repasar hitos como la extinta Unidad de Gobierno Electrónico, las agendas de Buen Gobierno y la posterior Estrategia Digital Nacional, sirve para exhibir que la modernización del *hardware* estatal y la voluntad de apertura política viajaron durante años por vías férreas paralelas, sin que llegaran a tocarse. Aguirre Sala derriba el mito teleológico de que lo digital engendra lo abierto por generación espontánea. La tesis es clara: ambos rieles solo logran converger el día en que la interoperabilidad se asume materialmente como un mandato de Estado.

En la dimensión jurídica, la exégesis de la arquitectura legal mexicana es sólida. Al anudar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública con los postulados de la Estrategia Digital Nacional, el texto ilustra cómo la simplificación administrativa, el derecho a saber y la comunión de bases de datos comienzan a imaginarse en confluencia. Este diagnóstico se evidencia en la práctica por medio de un caso paradigmático: la fragmentación de múltiples identidades oficiales, lo cual refleja la ausencia de un diseño institucional cohesionado. Así, la dispersión entre la Clave Única de Registro de Población (CURP), el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), la credencial de elector del Instituto Nacional Electoral (INE), la e.firma del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y las licencias de conducción, desnuda el costo de un Estado que no dialoga consigo mismo. Partiendo de este viacrucis burocrático, el autor prueba que la incomunicación interinstitucional no solo pulveriza los recursos del erario por la duplicidad de funciones, sino que transfiere el peso burocrático de la ineficacia directamente al tiempo y la dignidad del ciudadano.

El tramo final del primer capítulo mapea cinco escollos estructurales para cristalizar la gobernanza digital, entre los que destaca la crítica a la anarquía metodológica existente para evaluar procesos. La confrontación analítica entre el Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto y la Métrica de Gobierno Abierto (diseñada en su momento por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)) es de enorme valor académico. El autor se decanta por esta última, arguyendo que su matriz de indicadores cuantificables otorga herramientas empíricas más vigorosas para contrastar el rendimiento de los sujetos obligados, aplicando un rigor metodológico del que suele adolecer la literatura ensayística sobre innovación pública.

Trascendiendo la mera crónica administrativa, la reflexión se eleva al terreno de la sociología política contemporánea. La gobernanza, recuerda Aguirre Sala, “para cumplir con la mejora continua y la sustentabilidad de la distribución no centralizada del poder público, requiere ser digitalizada” (p. 171). Bajo esta tesitura, digitalizar trámites resulta irrelevante si no sirve para ensanchar las arterias por donde circula la deliberación pública y se edifican las decisiones vinculantes.

Es justo en el clímax de este argumento donde aflora la principal debilidad del planteamiento inicial. Si bien la obra explora con enorme solvencia el potencial emancipador de la gobernanza electrónica, padece de cierta miopía selectiva ante sus externalidades negativas. El texto margina debates insoslayables en la teoría política actual: la dependencia de la administración ante los oligopolios tecnológicos de los datos personales y la persistencia de una brecha digital que amenaza con fracturar a la población creando ciudadanía de primera y segunda clase. Abordar, por ejemplo, el riesgo latente de que la interoperabilidad absoluta derive en esquemas de vigilancia masiva o en el perfilamiento asimétrico de los sectores vulnerables, habría aportado un contrapeso necesario. Un escrutinio más frontal sobre estas tensiones sociotécnicas habría blindado el equilibrio crítico del análisis, evitando que el

paradigma de la digitalización se asuma ingenuamente como una panacea desprovista de pugnas de poder.

Con todo, este primer segmento de la obra concreta su propósito fundacional con una autoridad intelectual indudable. Jorge Francisco Aguirre Sala cita con destreza los antecedentes históricos, las coordenadas jurídicas y la depuración conceptual en una prosa académica tan rigurosa como accesible. El resultado es un marco analítico sólido que plantea la premisa rectora del texto: la interoperabilidad no es un fin en sí mismo para la administración pública, sino el instrumento político esencial para reconfigurar el pacto democrático en el siglo xxi.

El segundo capítulo, “Precisando qué es la gobernanza digital”, funciona como la sala de máquinas teórica del libro. El autor asesta un golpe crítico al determinismo tecnológico al demostrar que las herramientas digitales no alteran las asimetrías de poder preexistentes si no están supeditadas a un diseño institucional deliberativo. La diferencia total entre el *gobierno electrónico* y la *gobernanza digital* radica exactamente en este punto: el primero persigue la eficiencia operativa para la reducción de costos; la segunda busca alterar la asimetría en la toma de decisiones, obligando al Estado a ceder el monopolio de la agenda pública.

Al rastrear la genealogía del *open government*, el investigador advierte sobre el vaciamiento semántico del término. Hoy en día, incontables administraciones empaquetan buzones de quejas digitales o foros consultivos estrictamente unidireccionales bajo la etiqueta de *gobierno abierto*. El autor es contundente: sin incidencia real en la política pública, la consulta electrónica es mero *performance* democrático. A lo largo del capítulo, se entabla un diálogo tenso pero fructífero con la taxonomía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). El mérito intelectual radica en no adoptar estas métricas internacionales como dogmas infalibles, sino en preguntar, en examinar su propensión a medir la competitividad administrativa en detrimento de la legitimidad política.

Es en este vértice donde la obra se adentra, durante su tercer capítulo “Evaluaciones, unidades de análisis e indicadores”, en

el áspero terreno de la evaluación metodológica. ¿Cómo logramos medir empíricamente aquello que llamamos *gobernanza digital*? La respuesta institucional dominante ha sido sumar: contabilizar portales web, sumar seguidores en redes sociales gubernamentales o registrar descargas de aplicaciones móviles. Aguirre Sala rechaza de tajo este fetichismo cuantitativo. La existencia de una plataforma tecnológica representa la condición de posibilidad, nunca el punto de llegada de la gobernanza.

La disección comparativa de instrumentos como el Mecanismo de Revisión Independiente de la AGA y la Métrica de Gobierno Abierto, desarrollada en su momento por el INAI y el CIDE, arroja luz sobre un problema epistemológico severo. Citando el caso práctico del modelo de Gobierno Abierto en el Estado de Nuevo León, el texto despoja de romanticismo a los ejercicios locales de supuesta participación ciudadana. Revela que, pese a la sofisticación procedimental de las etapas consultivas, la definición de los problemas públicos y las decisiones últimas permanecen secuestradas por los instrumentos de planeación estatal diseñados a puerta cerrada. La participación ciudadana, bajo este esquema, se circunscribe a un marco institucional restrictivo y predeterminado. Esta crítica constituye una de las aportaciones analíticas más punzantes del volumen: la constatación innegable de que la hiperdigitalización administrativa puede coexistir, sin fricciones, con el autoritarismo en la toma de decisiones.

A la par, el autor plantea una aguda reflexión de orden sociológico sobre la naturaleza misma de la evaluación gubernamental, donde los indicadores terminan por moldear la realidad institucional que pretenden auditar. Si las métricas premian la usabilidad de una interfaz gráfica, las dependencias enfocarán su presupuesto en satisfacer ese indicador visual, abandonando la labor —mucho más árida, opaca y compleja— de ceder verdaderas parcelas de poder a la sociedad civil organizada.

Para el cuarto capítulo, “La interoperabilidad: retos, modelos, etapas y corresponsabilidades”, la argumentación desciende al fango de la operatividad, abordando la interoperabilidad como una arquitectura institucional en sí misma. Superando el reduccionismo

de los cables y los servidores, el modelo propuesto se despliega en cinco frentes simultáneos y dependientes: jurídico, organizacional, tecnológico, semántico y político. La burocracia contemporánea sufre de una patología de origen: está diseñada legalmente para operar en silos estancos. Los ministerios y las secretarías defienden sus repositorios de datos como feudos inexpugnables, erigiendo bardas de incompatibilidad técnica cuyo real propósito es proteger cotos de poder político y presupuestal.

Ante esta feudalización de la información pública, Aguirre Sala propone un esquema de implementación escalonada. La mayor innovación de este aparato es la preeminencia absoluta que se le otorga a la comunicación como sustrato previo a cualquier interoperabilidad. Empalmar bases de datos por medio de la Interfaz de Programación de Aplicaciones (API) resulta un esfuerzo estéril si las dependencias no comparten una comprensión unívoca de los objetivos públicos. La barrera infranqueable casi nunca es el código fuente, sino el recelo institucional y la incompatibilidad de los lenguajes burocráticos.

La recta final del cuarto capítulo ancla una premisa que vertebra la totalidad del volumen: la interoperabilidad carece de asidero si no opera como un resorte de legitimidad democrática. Aguirre Sala es enfático al despojar a la coordinación interinstitucional de su ropaje meramente procedimental. Lejos de ser una meta gerencial o un capricho de optimización informática, se erige como el mecanismo indispensable para cualificar las determinaciones del Estado por medio de la fricción y colaboración permanente con la sociedad civil. Visto bajo esta perspectiva, el intercambio de datos y la articulación de capacidades estatales se transforman en una condición estructural de la gobernanza digital, única vía posible para desactivar problemas públicos de complejidad creciente frente a los cuales el Estado céntrico ha quedado rebasado.

El quinto y último capítulo, “La interoperabilidad en perspectiva semántico-hermenéutica”, cristaliza el aporte más audaz e insólito del libro. Tras agotar las aristas jurídicas, metodológicas y organizacionales, Aguirre Sala inyecta al debate de la gobernanza electrónica un enfoque inexplorado: la dimensión semántico-hermenéutica.

Con este giro teórico, el autor disloca el centro de gravedad de la disciplina, demostrando empíricamente que los colapsos en la digitalización del Estado rara vez obedecen a contingencias puramente informáticas; son, en su inmensa mayoría, colapsos absolutos en la comprensión del lenguaje público.

El postulado central es rotundo dada su capacidad de síntesis: el flujo eficiente de datos es inútil si el emisor institucional y el receptor ciudadano no comparten el mismo horizonte de significado. Para sostener esta hipótesis, el texto recurre al utillaje de la filosofía hermenéutica, importando conceptos fundacionales de Hans-Georg Gadamer, Paul Ricoeur y Charles Taylor. Esta fertilización cruzada entre filosofía política y ciencias de la computación representa un hallazgo intelectual de primer orden. El autor se apropia de la noción de *fusión de horizontes* gadameriana para diagnosticar la fractura violenta entre el dialecto hermético, legalista y autorreferencial de la burocracia, y los esquemas cognitivos mediante los cuales el ciudadano de a pie interpreta sus demandas, derechos y obligaciones.

El corolario de este diagnóstico exige una subversión total de la pedagogía gubernamental. Históricamente, el Estado asume una postura pasiva, exigiendo que el ciudadano sea alfabetizado en la jerga jurídica para tener el privilegio de acceder a los servicios públicos. Aguirre Sala propone invertir la carga de la traducción: es el leviatán administrativo quien debe doblegar su sintaxis, abandonar su pedestal lingüístico y reconfigurarse para hablar los códigos cotidianos de la sociedad civil.

Para materializar esta exigencia, el volumen propone el concepto de *malla semántica* (p. 124), una cartografía dinámica de las expresiones, modismos y significados que la ciudadanía emplea habitualmente para nombrar sus problemas. Mapear esa diversidad lingüística permitiría diseñar plataformas de interacción genuinamente accesibles. Las resonancias de esta propuesta son enormes frente a la inminente automatización del Estado. Los *chatbots*, los asistentes virtuales y los esquemas de triaje automatizados nacen muertos si son entrenados exclusivamente con el lenguaje estéril del Diario Oficial de la Federación (DOF); requieren

entonces nutrirse de las mallas semánticas para lograr decodificar la polisemia y la riqueza del habla ciudadana.

Con todo, la instrumentación de este aparato hermenéutico plantea dilemas administrativos titánicos. Levantar, procesar y actualizar mallas semánticas exige una musculatura institucional y un presupuesto de los que carece la inmensa mayoría de las dependencias gubernamentales. Aún más grave resulta la omisión sociolingüística en el texto: en un país profundamente atravesado por el multilingüismo y la diversidad étnica como México, teorizar sobre interoperabilidad semántica sin colocar en el centro del debate a las lenguas indígenas y las variantes dialectales regionales resulta una miopía analítica profunda que merma el alcance democrático de la propuesta.

Paralelamente, la irrupción masiva de modelos fundacionales de Inteligencia Artificial (IA) generativa abre un abismo de interrogantes que el texto apenas bordea. ¿Qué entes privados o públicos auditarán a los algoritmos estatales? ¿Cómo existen garantías para evitar que la automatización hermenéutica termine por reproducir y amplificar los sesgos racistas, clasistas y de género que ya habitan de por sí en el lenguaje burocrático tradicional? El autor deja esta puerta deliberadamente abierta, legando una agenda de investigación crítica de urgencia incuestionable.

Evaluada en su integridad, la obra *La interoperabilidad en la gobernanza digitalizada: tecnologías digitales en la relación gobierno-ciudadanía* trasciende el estatus de manual administrativo o recetario de políticas públicas para consolidarse como un ensayo de teoría política contemporánea. Su elemental triunfo radica en haber despojado a la interoperabilidad de la coraza técnica, revelándose como un campo minado de disputas donde convergen vectores organizacionales, marcos jurídicos y tensiones democráticas. Aguirre Sala entrega una matriz conceptual rigurosa que nos obliga a comprender la digitalización estatal no como el mero reemplazo del burócrata por el algoritmo, sino como la oportunidad, el chance histórico de forjar un pacto de corresponsabilidad y escrutinio radical.

El rigor del aparato crítico, el tránsito fluido entre la normatividad local mexicana y los marcos de evaluación internacionales, y la audacia intelectual de cruzar el pensamiento de Gadamer con la arquitectura de bases de datos, dotan al texto de una densidad poco común en el árido panorama de los estudios sobre innovación pública. Las carencias en materia empírica y las omisiones frente a los peligros sociotécnicos de la inteligencia artificial corporativa no restan mérito al volumen, por el contrario, exponen la innegable vitalidad de un paradigma teórico que exige ser puesto a prueba, ampliado y sometido a crítica constante.

Para la academia politológica, el derecho administrativo y la sociología de la tecnología, la asimilación de este texto se vuelve ineludible. Subraya, con una claridad implacable, que la legitimidad del Estado en el presente siglo no se acaba en las urnas ni en la pulcritud de los procesos electorales; se juega, de manera cotidiana, en la capacidad de las instituciones para edificar ecosistemas digitales que dejen de operar como laberintos kafkianos para transformarse en plazas públicas habitables; en palabras de Aguirre Sala, “las solicitudes o demandas ciudadanas requerirán de la innovación, mecanismos y modalidades de participación inéditos que, a su vez, desemboquen en nuevos planes de acción, iniciativas e interoperaciones entre los ciudadanos y los gobernantes” (p. 180). El verdadero alcance de la transformación gubernamental no reside en el volumen de datos almacenados ni en la velocidad de su infraestructura tecnológica, sino en la apertura de canales donde el lenguaje del poder logre ser decodificado, cuestionado y comprendido por aquellos a quienes gobierna.

**Para citar esta reseña:**

Delgado Trejo, L. F. (2026). Reseña de *La interoperabilidad en la gobernanza digitalizada: tecnologías digitales en la relación gobierno-ciudadanía*, de Jorge Francisco Aguirre Sala. *Electorema*, 3(5), pp. 113-123. <https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema05.2026r5>