
Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?

Las innovaciones que se tratan en el texto son aquellas relativas a la democratización de la Administración y a su contribución al fortalecimiento de la democracia representativa. Son innovaciones transversales que afectan al proceso, pero que pueden afectar también a los productos y a las políticas mediante la implicación ciudadana. En ese ámbito, una de las innovaciones mayores que han cobrado inusitada fuerza en los programas de gobierno en todo el mundo se vincula a la puesta en marcha de estrategias ligadas al concepto de «gobierno abierto» (*open government*). El texto explica el concepto y describe algunos de sus resultados. Finalmente, avanza alguna de las causas de su bajo desarrollo en España.

*Artikuluaz azaltzen diren berrikuntzak Administrazioaren demokraziari buruzkoak direnak eta bere demokrazia ordezkaria sustatzeko ekarpenari buruzkoak. Berrikuntzak zeharkatuak dira prozesua eragiten direnak, baina, produktuetan eta politiketan ere eragiten dutenak hiritarrek inplikazioen bidez. Eremu horretan, munduko gobernu-programetan berrikuntzarik nagusien bat martxan jarritako estrategiekin erlazionatuak daude. Estrategia horiek «gobernu irekia» (*open government*) kontzeptuarekin lotuta daude. Testuak kontzeptua eta zenbait emaitzak ere azaltzen ditu. Azkenean bere garapen eskas kausa batzuk aurreikusten ditu Espainian.*

The innovations examined in this paper refer to the democratisation of the administration and its contribution to the strengthening of representative democracy. These are across-the-board innovations that affect the process but may also affect products and policies through the engagement of the public. In this regard, one major innovation that has come to form an unexpectedly prominent part of government programmes throughout the world is the establishment of strategies linked to the concept of «open government». The paper explains the concept and describes some of its results. It ends by suggesting some reasons for the low level of development of this concept in Spain.

Índice

1. Introducción: algunas reflexiones sobre el diseño de investigación
2. El concepto de innovación en el sector público
3. Innovaciones de raíz democrática
4. El gobierno abierto y receptivo
5. Síntesis de experiencias de referencia y casos emblemáticos sobre gobierno abierto
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: innovaciones democráticas, gobierno abierto, Administración pública.

Keywords: democratic innovations, public administration.

N.º de clasificación JEL: H83, D73.

1. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

No toda innovación es positiva, al igual que no toda continuidad es negativa. Los estudios de gestión pública, como disciplina científica, tratan sobre todo de encontrar qué tipo de innovaciones son positivas cuando se hace frente a diferentes clases o tipos de problemas.

No se trata de resolver un problema específico en una organización, lo cual es propio de la intervención operativa o de la mejora en la prestación de un servicio. Se trata de generar conocimiento para tipos de problemas que, en el contexto concreto, posteriormente, sean útiles. El diálogo se realiza con un conocimiento experto previo. La clave es encontrar conocimiento previo sólidamente construido, que haya tratado el tipo de problema que se ha seleccionado y le haya dado soluciones basadas en una adecuada teorización y evidencia empírica. De este diálogo probablemente surja un nuevo y mejor conocimiento.

A partir de esta generación de mejor conocimiento, los gestores públicos, para promover y testar soluciones ante problemas específicos de gestión, seleccionan entre los puntos de referencia disponibles en la ecología del aprendizaje organizativo (*ecology of organizational learning*) (Levitt y March, 1988). En el campo de la gestión pública es necesario distinguir tajantemente el conocimiento experto formal (Barzelay, en prensa) del conocimiento ordinario de legos, que no es propio de expertos; y del conocimiento tácito o no formalizado de los expertos. Ambos pueden ser importantes y útiles, pero no es el objetivo de nuestro trabajo.

Este conocimiento debe ser conectado a problemas específicos, comprobados en el terreno, pragmático y generador de reglas tecnológicas (Van Aken's, 2004). El conocimiento tecnológico, tomado del científico y filósofo Mario Bunge (1966, 1999), debe distinguirse del conocimiento científico. La diferencia principal entre la ciencia y la tecnología es que la primera ya sea básica o aplicada produce nuevos conocimientos, en tanto que los laboratorios talleres, centros de investigación y desarrollo utilizan el conocimiento exclusivamente como un medio para diseñar artefactos (por ejemplo, maquinas, organizaciones formales), normas (de emisión de CO₂, de regulación bancaria) o planes de acción (campañas de vacunación).

Llegados a este punto parece lógico concluir que un elemento esencial en la utilidad del conocimiento es previo a él, y consiste en elegir un tipo de problema que sea real y suficientemente importante. Posteriormente, habrá que aportar teorías que nos expliquen causalmente lo que produce el problema, superando con ello la mera descripción y cumpliendo, en suma, una función cognitiva (Boudon, 2002). Como quiera que, en el ámbito de conocimiento del *public management*, se está analizando la conducta de seres humanos en entornos organizativos específicos, como son las instituciones públicas, será esencial explicar sus acciones. Se trata de aportar «patrones de inteligibilidad» (Van Parijs, 1981). La teoría de la «DBO» (Hedström, 2005) nos explica las acciones como causadas por los deseos (*desires*), las creencias (*beliefs*) y las oportunidades (*opportunities*) de las personas. El análisis de los mecanismos sociales es esencial para la construcción de este conocimiento. La idea central que está detrás de los mecanismos sociales es que se explica el fenómeno social haciendo referencia a una constelación de entidades y actividades, normalmente actores y sus acciones, que están vinculados entre sí de tal modo que producen regularmente el tipo de fenómeno que queremos explicar (Hedström, 2005, p.2).

Entonces, entrando ya en el contenido concreto del artículo: ¿Qué «tipos» de problemas son los que afrontan hoy las organizaciones públicas en nuestro entorno? De forma muy sintética podríamos decir que son dos, problemas de resultados y problemas de procedimiento. Los dos están íntimamente conectados y, a su vez, los dos tienen diversos subproblemas dentro del tipo general. Probablemente, ambos tipos de problemas, desde la perspectiva del sujeto «Administración», se puedan subsumir en uno: legitimidad. Al menos si entendemos ésta como Beetham (1991), para quien la legitimidad exige una conformidad legal o coherencia con lo definido

legalmente, una justificabilidad de las reglas o creencias compartidas sobre las mismas, una evidencia de consentimiento y unos adecuados resultados. Pero desde la perspectiva del sujeto «ciudadanos» los problemas se pueden reconducir al multicitado de las relaciones entre principal y agente (Williamson, 1975) y la forma de reforzar el control social sobre nuestros representantes y sobre los servidores públicos a quienes nuestros representantes lideran (Martim Guedes y Fonseca, 2010).

Los problemas de resultados se pueden descomponer en tres. Ciertamente, también interconectados pero sustancialmente diferentes. El primer subproblema es el de los «objetivos». Las organizaciones públicas tienen problemas para definir, cuantificar y cumplir objetivos (Hatry, 1999). Estos *outputs* de corto plazo que se buscan con los objetivos son clave para la motivación de los empleados (Lawler, 1993), la dirección y la previsibilidad de las organizaciones. Pero si uno analiza numerosas organizaciones públicas españolas y les pregunta cuáles son sus objetivos se puede encontrar con que no se conocen por la mayoría de los actores, o son contradictorios, o no se cuantifican o miden, o se incumplen sistemáticamente. Esto genera problemas de legitimidad, con todo lo que conlleva de desmoralización y desconfianza.

Un segundo subproblema, muy unido al anterior, es el de la ineficiencia y las complejas respuestas a la misma (Aberbach y Christensen, 2003). Hay organizaciones que cumplen objetivos a costes descabellados. Los *inputs* se convierten en *outputs*, sí, pero con un despilfarro o con un sobrecoste inasumible. Peor aún, hay organizaciones que no se preocupan de los costes de sus objetivos. En este momento, en España, este subproblema es de una gravedad enorme. La Administración española, de acuerdo al *Global Competitiveness Report 2011-2012*, es bastante ineficiente. Ello está generando problemas para la competitividad de nuestra economía. La «ineficiencia de la burocracia gubernamental» es uno de los tres grandes problemas que dificultan hacer negocio en España (Schwab, 2011). España está situada en el puesto 55, entre 142 países, en «favoritismo en las decisiones de los responsables públicos», 74 en «transparencia en la generación de políticas públicas», 108 en «nivel de despilfarro en el gasto público» y 110 en «efectos negativos de la regulación ineficiente» (la peor puntuación en el *ranking* indica una menor competitividad).

Un tercer subproblema es el de los impactos de los programas públicos. Sabemos que se pueden cumplir objetivos a un coste razonable para conseguir nada. La definición de los objetivos a largo plazo y los resultados deseables (*outcome*) es relativamente simple, lo que es muy difícil es acertar con la teoría adecuada que explique el mecanismo lógico coherente para llevar a cabo el proceso de transformar los *input* en *output* y los *output* que producen *outcome* deseables para los ciudadanos (Van de Walle y Bouckaert, 2003), en un entorno volátil, interdependiente y extraordinariamente complejo (Kooiman, 1993). Ejemplos de errores de este tipo también los tenemos a cientos.

Todos estos subproblemas de la categoría «rendimientos» han sido tratados por la literatura de gestión en innumerables textos (ver, entre otros Christensen y Lae-

grid, 2001); también nos ha aportado estudios de casos e instrumentos de éxito en la búsqueda de eficiencia y eficacia (Salamon, 2002) y hasta manuales minuciosos de cómo elaborar planes estratégicos que den respuesta a gran parte de los subproblemas mencionados (entre otros, Bryson, 1988). No obstante, no es sencillo conectar eficacia y confianza en el gobierno, «suponemos que la satisfacción de los ciudadanos está relacionada con los esfuerzos por hacer eficaces y eficientes los servicios públicos. Esta es una hipótesis con la que trabajan directivos y gerentes públicos y que cuenta con algunos antecedentes a su favor. Sin embargo, las reformas emprendidas y las mejoras en resultados no muestran el impacto deseado en la confianza hacia el gobierno» (Oliás de Lima, 2011, p. 58). Por ejemplo, basándose en estas experiencias, actualmente se diferencia entre un enfoque de gestión por resultados (GpR) que simplemente apoya procesos de cumplimiento de metas y ajuste fiscal, y un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar el desarrollo, o enfoque de gestión para resultados de desarrollo (GpRD) (Ospina, 2006). Probablemente, contando con ese conocimiento experto, se pueden analizar los casos que se consideran más apropiados para, con su estudio, crear conocimiento útil adecuado al contexto.

El otro tipo de problema es el de los procedimientos. En este caso, estamos hablando del otro componente sustancial de la legitimidad del Estado. Estamos hablando de la legitimidad de los *input* (o *process oriented*) y no sólo de los *output*, los costes o, en definitiva, los resultados (Goodin, 2003; Scharpf, 2005). Un gobierno puede obtener legítimamente resultados usando la autoridad de la imposición, la opacidad y la distancia. El caso de China es un ejemplo. Pero tal vez esos resultados no se mantengan a medio ni largo plazo si no se afronta el otro gran reto: el de la democracia. En sociedades ordenadas en torno a la Ley, con ciudadanos que pagan impuestos, asumen sus derechos y tienen educación elevada el cómo, probablemente es tan importante como el qué hace el gobierno.

Los subproblemas que surgen de este problema de los procedimientos son también tres y los tres están profundamente interconectados. El primero es el de la integridad. Los casos de corrupción y falta de ética en las administraciones originan una profunda desconfianza institucional, (Pharr y Putnam, 2000; Anderson y Tverdova, 2003; Bowler y Karp, 2004) además de costes inasumibles (Ades y Di Tella, 1997; Della Porta y Vannucci, 1997; Dreher y Herzfeld, 2005; Hodgson y Jiang, 2007, entre otros). Las administraciones que gestionan con niveles elevados de corrupción bloquean el desarrollo del país. La corrupción impide el desarrollo porque impide gobernar eficaz y eficientemente, es por ello el mayor obstáculo al avance económico y social (World Bank, 2006). En España, los casos de corrupción, sobre todo en el nivel subnacional, han ocupado las primeras planas de los periódicos en los últimos cinco años de forma insistente. Los efectos sobre los fundamentos sociales de nuestra comunidad –como la confianza intersubjetiva, la confianza en las instituciones, la cultura de la legalidad– están siendo muy negativos (Villoria y Jiménez, en 2012).

Un segundo subproblema, íntimamente vinculado al anterior, es el de la parcialidad o aplicación de la norma basada en criterios personalistas de la norma. La imparcialidad es clave del sistema de legitimación de la Administración en una sociedad democrática, entendiéndose por tal una forma de actuación que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales. En suma, es tratar a la gente igual, con independencia de las relaciones especiales y de las preferencias y simpatías personales, de ahí que un buen funcionario no tome en consideración del ciudadano implicado en el procedimiento nada que no esté previamente estipulado en la norma (Rothstein y Teorell, 2008, p. 170). Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el *funcionario de carrera*, que otorga al funcionario seleccionado meritocráticamente unas garantías de imparcialidad, de las cuales la más importante es la permanencia en el empleo, salvo causas excepcionales legalmente reconocidas y acreditadas mediante un debido procedimiento. También en este ámbito existen problemas en España. Quienes creyeran que el Estatuto de Maura ya solucionó el problema se han equivocado. La clientelización del acceso a la función pública en las administraciones locales es una práctica extraordinariamente extendida (Cuenca, 2011), la politización del sistema de carrera en los ámbitos superiores de la Administración es ubicua (Jiménez Asensio, Villoria y Palomar, 2009).

El tercer subproblema es el de la democratización de la Administración y el de su contribución al fortalecimiento de la democracia representativa (Arenilla, 2011). En este caso de lo que hablamos es de la transparencia, rendición de cuentas y participación pública en la formulación e implantación de políticas. Hablamos de un gobierno abierto e inclusivo. Ello implica, desde la perspectiva estatal, un Gobierno que:

- a) Promueve la ciudadanía, la integración y la discusión pública.
- b) Fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio.
- c) Determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los agentes apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas públicos.
- d) Difunde la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos (Bourgon, 2007).

La opacidad con la que se gobierna en España sería un primer ejemplo de lo que no se debe hacer en este ámbito. La inexistencia de una ley de acceso a la información es la expresión más ilustrativa de este problema.

En este artículo nos vamos a centrar en este último subproblema. El objetivo del mismo será tratar de definir, en primer lugar, el conocimiento experto en la materia que nos aporte ya reflexión, tipificación y, finalmente, estudios de caso de donde extraer ejemplo. Así, en relación a la tipificación, el *Open Government Partnership* (OGP) utiliza cuatro criterios para medir la apertura gubernamental: transparencia

fiscal, acceso a la información, publicidad de la actuación e intereses de los directivos públicos, y participación ciudadana. A partir de este diálogo procederemos, a continuación a identificar casos que nos permitan anticipar modelos de éxito. Finalmente, trataremos de sacar algunas conclusiones que nos permitan dar una explicación causal de tipo tentativo a la situación en España de esta emergente realidad. Lo haremos siguiendo el camino de la DBO (Hedström, 2005), es decir, tratando de definir deseos, creencias y oportunidades que expliquen el difícil nacimiento y expansión de esta oferta innovadora en nuestro sistema político, así como usando un enfoque de *policy analysis* y algunas de sus teorías de referencia.

2. EL CONCEPTO DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

A continuación, queremos detenernos en la reflexión sobre el concepto de «innovaciones democráticas» por un lado y sobre la idea misma de innovación en el sector público por el otro, pues ambas dimensiones son relevantes para lograr penetrar a fondo en el tema objeto de estudio. Comenzaremos con la innovación en el sector público.

En general, la innovación es un concepto complejo. En numerosa literatura no queda claro si la innovación es un producto o un proceso, una idea tomada de otros o un descubrimiento. Además, la innovación, frente a muchas propuestas erróneas, es normalmente un proceso colectivo, en el que las redes son clave para la producción (Agranoff y McGuire, 2003). Zaltman (1973) identifica cinco tipos de innovación, que muchas veces confluyen: de producto, de proceso, organizativa, de personal y de política. Christopher Pollitt (2008) reconoce que existen muchas dificultades cuando se trabaja en el concepto de innovación en el sector público por las siguientes razones: a) Su carácter polisémico: La innovación no es un objeto concreto, se trata de un concepto, o mejor dicho una palabra con las etiquetas de un concepto, en la que no hay un acuerdo común en su definición, existen evidentes dificultades en poder operacionalizar lo que ella supone en la práctica, y ello impacta negativamente en los procesos de obtención, análisis, medición y comparación de información o casos (es un concepto debatible, impugnable o controvertido); b) La innovación no es «sólo» un concepto, es actualmente un término muy de moda, con un tono normativo muy positivo. Lo encontramos perpetuamente en los labios de los políticos y los gurús de la gestión; c) La innovación en el sector público no es nada nuevo. Al mirar la historia observamos con claridad que han existido desde siempre notables innovaciones en el sector público, sólo que no las llamamos así. La nomenclatura es nueva pero el fenómeno es antiguo; d) Hay que descartar la suposición común de que la innovación es algo que sucede principal o exclusivamente en el sector privado, y que por lo tanto, necesariamente se tiene que ir allí para encontrar la manera de impulsarla; y e) La innovación es un negocio arriesgado. Supone

asumir riesgos bien gestionados y sustentar consecuencias no deseadas o imprevistas, incluso puede no provocar mejoras (esperadas) en los servicios públicos.

En el sector público, la innovación suele producirse de acuerdo con los siguientes criterios (Ballart, 2001):

1. Es de tipo no programado en la mayoría de las ocasiones. Sigue más el modelo *groping along* de Behn (1988) que modelos más planificadores.
2. Tiene su origen en el sentido de misión de la organización, más que en leyes o mandatos específicos.
3. Suele consistir en la adaptación de viejas ideas y viejos procedimientos a nuevos problemas.
4. No es radical, sino incremental.
5. En la actualidad, las innovaciones más numerosas se centran en perseguir los siguientes objetivos: escuchar a los usuarios de los servicios, dar mayor poder de dirección a los directivos y producir información sobre resultados.

Estas innovaciones entrañan poco riesgo, pues son neutrales respecto a los objetivos programáticos del gobierno (Altshuler, 1997) y además, al ser generalizadas, dan una sensación de seguir el camino correcto en el marco de un modelo de gestión globalizado.

En la actualidad, los argumentos tradicionales que validan la necesidad de innovar en el sector público siguen siendo esenciales:

- a) para responder más eficazmente a los cambios en las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas (sobre todo hoy en día, para superar el obsoleto enfoque de «*una talla única válida para todos*» y la exigencia por un trato más personalizado y adaptado a las necesidades de los usuarios).
- b) para contener los costes y aumentar la eficiencia, especialmente en contextos de restricciones presupuestarias y políticas de austeridad fiscal.
- c) para mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, atendiendo especialmente las áreas donde las políticas públicas (ya implementadas) han hecho pocos progresos o, sencillamente, han fracasado en su impacto.
- d) para aprovechar todo el potencial de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) (Mulgan y Albury, 2003). Así, se sostiene que la innovación en el sector público significa que las nuevas ideas funcionen para la creación de valor público (Mulgan, 2007:6).

Cuando las organizaciones públicas toman la innovación en serio –y no como una opción adherida, sino más bien como parte integrante del

buen gobierno— ello no sólo las reactiva si no que también les devuelve las motivaciones subyacentes del servicio público —que en su mejor momento no sólo es hacer el bien (a la sociedad), sino también tratar de hacerlo siempre mejor. (Mulgan, 2007:28).

Normalmente, los autores que escriben sobre liderazgo innovador proponen que la implantación de la innovación sea controlada y no conflictiva, en tal sentido, el surgimiento de las ideas puede ser creativo y abierto, pero su ejecución ha de ser ordenada. Esta propuesta es contradictoria con la idea de que cualquier tipo de innovación puede surgir en cualquier nivel de la organización y en cualquier momento. Así, si a un trabajador del área social en un departamento del Gobierno autonómico correspondiente se le exponen ideas como las que Moore explica en su texto *Creating Public Value* (1995), y no se contextualizan, nos podríamos encontrar con que se le estaría legitimando para intentar innovar a su nivel. Dicho así, puede parecer correcto. Pero en la práctica ello puede provocar la imposibilidad de implantación de políticas de acuerdo a criterios generales. Cada trabajador social tiene un conjunto limitado de *stakeholders* que serían los que le indicarían o definirían las expectativas de su acción y quienes le impulsarían a innovar para defender los intereses por ellos definidos, seguramente más allá de los valores y criterios generales de acción que contiene la política en cuestión, la cual no considera sólo los intereses de dichos actores, sino otros muchos; esa fragmentación de intereses puede imposibilitar la correcta aplicación de una política decidida por los responsables democráticamente elegidos. Esta situación sabemos que se produce numerosas veces en la práctica, gracias a la literatura sobre implantación, pero no por ello podemos considerarla como la situación óptima desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia. La conclusión de todo ello es que la innovación en los niveles inferiores o medios de la organización no puede ser de producto, sino de proceso, y aún así, puede ser conflictiva si la decisión es urgente y no permite tiempo para obtener la autorización oportuna.

Otro aspecto a considerar, muy relacionado con lo anterior, es el de la conexión de la innovación con el nivel de institucionalidad de la organización afectada. Por nivel de institucionalidad entendemos la mayor o menor presencia del interés general en la toma de decisiones, la capacidad cuasilegislativa y cuasijudicial otorgada a la organización por medio de sus responsables, y los controles normativos, legislativos y judiciales existentes sobre las decisiones. La libertad de decisión de los directivos con respecto a la organización se reduce cuanto mayor es su autoridad e influencia sobre los derechos y libertades de los ciudadanos. Cuando la legitimidad es muy grande, por defender valores objeto de consenso muy generalizado —por ejemplo, la seguridad pública—, la capacidad de los dirigentes para modificar las competencias o actividades de la organización se limitan normativa y socialmente. Nadie quiere que haya aventureros en organizaciones que se consideran clave para el país. Nadie quiere que los dirigentes de estas organizaciones puedan descuidar la misión de las mismas. Por ello, se dificulta su capacidad de organizar y reestructurar las citadas organizaciones en aspectos que

afecten a su misión central. De ahí que Terry considere que la labor esencial en un administrador público es conservar la misión de su organización, entendiendo por ésta la que: «is established by legislative mandates and other legally binding acts that grant authority to administrative agencies to act within a designated realm or field of action and to pursue specific policy objectives» (Terry, 1995, p. 81). Como consecuencia lógica de dicha obligación, un administrador debe respetar el espíritu y la letra de la ley (1995, p. 89). Otra consecuencia es que un administrador debe proteger los límites jurisdiccionales de su agencia, proteger su autonomía frente a otras agencias rivales y frente a las restricciones políticas que dificulten su acción (Terry, 1995, p. 99). En suma, debe tratar de evitar que los políticos dirijan con criterios partidistas, y no respetuosos de la misión, el camino de su agencia. Todo ello nos lleva a considerar que la innovación, en ámbitos fuertemente institucionalizados, con un sistema de valores sólido y reglas del juego bien definidas, que tratan de constreñir los comportamientos para que se encaminen al interés público, es una innovación que debe ser fuertemente controlada democráticamente. Incluso en aspectos procedimentales, los límites son más elevados que los propios de organizaciones no tan institucionalizadas. Por ejemplo, la innovación para un jefe de equipo de inspección fiscal está fuertemente limitada por el conjunto de normas que debe conocer y cumplir y por los derechos y libertades ciudadanas que debe respetar. Probablemente, como ciudadanos, lo que esperamos de él no es innovación, sino capacidad técnica, justicia e imparcialidad. Más aún, podríamos temer sus innovaciones pues las consecuencias sobre nuestros derechos podrían ser nefastas, y ejemplos de ello tenemos en todos los países desarrollados. Su creación de valor esencial está en que cumplan eficaz y honestamente sus obligaciones. Si luego añaden algo propio que beneficie a la comunidad mejor, pero tal vez las innovaciones sustanciales en la gestión de los impuestos deberían programarse en el nivel superior de la agencia, con control democrático, y cumplirse en los niveles inferiores.

Las innovaciones de las que queremos tratar en este texto son aquellas que se desarrollan en el marco de administraciones públicas y, por ello, en entornos institucionalizados. Estas innovaciones pretenden contribuir a la recuperación de legitimidad en las organizaciones públicas, esencialmente desde el punto de vista de sus *input*, pero sin desdeñar sus efectos sobre los rendimientos. Como se verá, dados los profundos cambios que pretenden, estas innovaciones sólo pueden ser impulsadas desde los niveles superiores del gobierno. Son innovaciones que incluso cambian las reglas institucionales, renovando la democracia. De ahí que el papel de los funcionarios en su generación esté subordinado al control de los políticos y a las estrategias de legitimación del sistema de nivel superior. Pero lo que es esencial es entender que en estas innovaciones surge un nuevo actor: el ciudadano. Son innovaciones transversales que afectan al proceso, pero que pueden afectar también a los productos y a las políticas mediante la implicación ciudadana. En suma, estamos hablando de cambios que pueden llegar a ser sustanciales y afectar al paradigma de la Administración, de ahí su naturaleza política y sus implicaciones normativas.

3. INNOVACIONES DE RAÍZ DEMOCRÁTICA

La idea de «innovaciones democráticas» ha sido definida como «instituciones que han sido diseñadas específicamente para aumentar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas» (Smith, 2009: 2). Es un punto de partida interesante porque supone permitir que aquellos que no suelen participar en las decisiones de política pública puedan hacerlo, lo que podría mejorar la legitimidad de las instituciones democráticas y los sistemas públicos.

Incluso para aquellos que conservan la fe en las instituciones democráticas existentes hay mucha evidencia de un «malestar democrático» (Dalton, 2004, Stoker, 2006) y un interés creciente por profundizar en el estudio de las llamadas innovaciones de raíz democrática, innovaciones que promuevan mejoras en la relación entre las élites políticas y los ciudadanos por medio de nuevos mecanismos y espacios de participación y colaboración facilitados por las administraciones como eje articulador de estos esfuerzos. Este tipo de innovaciones se han cristalizado bajo diversos mecanismos, dispositivos y procesos que van desde los conocidos y replicados «presupuestos participativos» hasta formas más dinámicas de deliberación pública con el uso intensivo de las herramientas tecnológicas y las llamadas redes sociales, como el reciente caso de la construcción colectiva de la nueva Constitución política en Islandia.

Asimismo, se ha venido impulsando un interesante debate sobre los cambios necesarios para profundizar el carácter democrático y sustantivo de las administraciones públicas en el camino a transformarlas en espacios transparentes, accesibles y receptivos –con capacidad de respuesta frente a las demandas ciudadanas (OCDE/INAP, 2006) y más recientemente, a considerarlas como una plataforma activa para resolver cómo los gobiernos, autoridades y directivos públicos pueden trabajar con la sociedad y los ciudadanos para cocrear o coproducir valor público (OCDE, 2010), en un contexto de responsabilidades compartidas, esfuerzos agregados y liderazgos distribuidos. El propósito fundacional que acompaña la evolución de este tipo de iniciativas, alude a la necesidad del gobierno y la administración pública de conectar de manera más fluida con la sociedad civil con el fin de lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y promover el buen gobierno: «informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas» (OCDE, 2003).

En este contexto, uno de los principales méritos de esta nueva y emergente mirada radica en el hecho de poder impulsar procesos de profundización democrática por medio de conversaciones a gran escala con, y entre los ciudadanos, administraciones y políticos, lo que potencialmente define un amplio espacio de posibilidades de acción para reinventar de manera radical los viejos paradigmas del

poder, la burocracia pública y la cada vez más frecuente obsolescencia de marcos institucionales, organizativos y de gestión que, heredados del siglo XX, resultan inadecuados para resolver las encrucijadas y nuevos retos presentes y futuros.

Por otro lado, en la actualidad pareciera que los directivos y funcionarios públicos, en su lucha por navegar entre presiones cruzadas ligadas a los recortes presupuestarios y escasez de recursos, tienen poco o nada de espacio para reflexionar y actuar en la promoción e implementación de ideas innovadoras que le den un nuevo impulso a las administraciones, más aun cuando se intentan sostener esfuerzos en un clima de insatisfacción ciudadana, desconfianza en las instituciones y políticos, y falta de legitimidad de las impopulares decisiones tomadas para afrontar los efectos de la crisis. En lugar de explorar activamente nuevas formas de diseño, desarrollo y entrega de servicios públicos, la práctica de la innovación a menudo termina por generar confusión, ya que las organizaciones (y sus integrantes) no son capaces de impulsar cambios significativos y fructíferos por estar dedicados de manera frecuente a administrar las prácticas tradicionales, gestionar sobre la idea de certidumbre y actuar sobre la base de lo que se define en la normativa vigente.

Finalmente, este debate se cruza de manera fundamental con la idea de gobernanza democrática y buen gobierno, elementos centrales que configuran una mirada integral acerca de la importancia de lo que hemos llamado innovaciones de raíz democrática. La construcción y mantenimiento de una fuerte comunidad de ciudadanos es fundamental, en un contexto que promueva Estados eficaces y organizaciones públicas fundadas y orientadas bajo la idea de gobernanza. Ello supone el restablecimiento de los ciudadanos en el centro de atención del gobierno, y no bajo la tutela del aparato estatal –en calidad de beneficiarios, clientes o meros consumidores de servicios públicos–, como un actor y participante activo preocupado por la conducción de los asuntos públicos (Hydén y Samuel, 2011:IX).

La gobernanza tiene tanto una dimensión representativa como una dimensión de monitoreo. Para hacer posible el gobierno, los ciudadanos eligen a sus propios representantes. Para que la gobernanza sea real, los mismos ciudadanos tienen que estar en alerta, exigiendo el derecho a saber lo que sus representantes y los funcionarios designados por el gobierno están haciendo.

La gobernanza democrática, por lo tanto, no trata de la puesta en marcha de políticas específicas, sino más bien del marco normativo –el régimen– en el que las políticas se forman y se ejecutan. Se trata de los medios y los métodos por los cuales está diseñada y sostenida mediante ojos vigilantes. En términos de desarrollo, se trata de ciudadanos reclamando al Estado con el fin de hacerlo más sensible, incluyente y capaz de servir a su bienestar y seguridad (Hydén y Samuel, 2011:20). Así, la promoción de formas de gobernanza democrática exige la participación activa de los ciudadanos y el gobierno por igual, y es allí donde encontramos un terreno fértil para perfilar, proponer y desarrollar iniciativas genuinas de innova-

ción, tanto en el espacio propio de las administraciones como a nivel social. En cualquier caso, el éxito potencial y el impacto positivo de dichas acciones depende, en gran medida, de considerar que se trata de un terreno intermedio, poroso y flexible, donde se encuentran de manera transversal los ciudadanos con los gobiernos y sus administraciones.

Al respecto y en paralelo a la reflexión sobre la necesaria democratización de la Administración, se ha venido creando un interesante debate sobre la necesidad de configurar un nuevo modelo de relación entre ésta y los ciudadanos bajo el enfoque de innovación abierta cuya adaptación concreta se ha venido cristalizando en las llamadas iniciativas de gobierno abierto, espacio en el que los aspectos relacionales son fundamentales y en el que la gestión en red surge como eslabón de una nueva forma de gestionar lo público. En este contexto y frente a la creciente complejidad de los asuntos públicos, hablamos de un modelo de Administración como plataforma de relaciones, redes y asociaciones en la búsqueda de soluciones bajo esquemas de colaboración y participación activa de los actores.

4. EL GOBIERNO ABIERTO Y RECEPTIVO

Una de las innovaciones mayores que se han emplazado con inusitada fuerza en la agenda de distintos gobiernos en todo el mundo se vincula a la puesta en marcha de estrategias ligadas al concepto de «gobierno abierto» (*open government*), cuyo común denominador está asociado a mejorar los niveles de transparencia mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (RISP); facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas y entre éstas y la sociedad civil y el sector privado. Dichos esfuerzos se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus aparatos administrativos.

Todo ello mediante: la generación de nuevos espacios para la innovación institucional, el desarrollo de mecanismos ligados a la cocreación en la provisión de servicios públicos y al trabajo colaborativo, y la puesta en marcha de nuevos entramados organizativos y sistemas de gestión orientados a fomentar la apertura y una nueva forma de gobernar en el contexto de la sociedad red¹.

¹ Para Manuel Castells, la sociedad red es la estructura social que caracteriza a la sociedad a principios del siglo XXI, construida alrededor de (pero no determinada por) las redes digitales de comunicación

En este escenario, cabe destacar que las nociones de gobierno abierto no son nada nuevo. A fines de los años setenta del siglo XX aparecía por primera vez en el espacio político británico y en su concepción original trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para «abrir las ventanas» del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades de gobierno y modernizar las administraciones públicas (OCDE, 2010), todo ello potenciado por las posibilidades que alberga la Web 2.0, que facilitan el intercambio de información interactivo y en tiempo real, la interoperabilidad, el diseño centrado en el usuario y los espacios genuinos de colaboración y promoción de la participación (Ramírez-Alujas, 2011).

Los principios básicos en los que se sustentan las iniciativas ligadas al gobierno abierto tienen su origen en el *Memorandum on Transparency and Open Government* que el presidente Obama lanzó en Estados Unidos al inicio de su mandato, el 29 de enero de 2009, y cuyos ejes son: la transparencia, la participación y la colaboración. Veamos qué supone cada uno de ellos:

1. *Transparencia.* Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, pone a disposición pública sus fuentes y bases de datos, y publica los planes de actuación debido a su responsabilidad con la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social al mismo tiempo que refuerza la confianza, la cohesión social y el fortalecimiento institucional.
2. *Participación.* Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de las políticas públicas y a facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos mejorando la calidad y eficacia de la acción pública. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro y dialogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos, todo lo cual obedece a responder a la complejidad creciente de los problemas que son el origen de las políticas públicas en un contexto en el que la tecnocracia y las jerarquías dan paso a las plataformas deliberativas, la gestión mediante redes y la sabiduría de las multitudes, entre otros; y

(Castells, 2010). Por ello, afirma, su poder es el poder de la comunicación. En dicho escenario, el nuevo «Estado red» se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y escalas de gobierno; la flexibilidad en los procedimientos de gobierno y una mayor diversidad de tiempos y espacios en la relación entre gobiernos y ciudadanos en comparación con el anterior Estado-nación. En definitiva, supone compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión a lo largo de una red de instituciones).

3. *Colaboración*. Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los (cada vez más complejos) problemas públicos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

En términos prácticos y para concretar dichos principios en estrategias y planes de acción, el gobierno abierto presenta dos dimensiones que se complementan mutuamente (Ramírez-Alujas, 2011):

- a) La apertura de datos públicos (*open data*) y «portales de transparencia» que promueve, por un lado, la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los gobiernos de ser proveedores de servicios a gestores de plataformas (permitiendo que otras entidades o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público). Por otro lado, de esta forma devuelve a los ciudadanos los datos que son financiados por ellos mismos, incrementando así la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente; y
- b) El impulso y desarrollo del llamado *Gobierno 2.0* mediante el diseño e implantación de plataformas de colaboración y el uso intensivo de la Web 2.0 y redes sociales. Todo ello persigue facilitar la comunicación y la participación de los actores, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones, así como más allá de ella.

5. SÍNTESIS DE EXPERIENCIAS DE REFERENCIA Y CASOS EMBLEMÁTICOS SOBRE GOBIERNO ABIERTO

Hemos querido dejar para el final, una síntesis global (estado del arte) sobre los avances en materia de gobierno abierto (*open government*) que permita contar con una visión sinóptica, comparada y resumida de los esfuerzos que en distintas partes del mundo se están llevando adelante, muchos de ellos inspirados en las ideas presentadas y discutidas en este trabajo, aplicando innovadoras nomenclaturas o incorporando miradas experimentales en un continuo *beta permanente*, es decir, en periodos de aprendizaje abierto al ensayo-error y a la mejora continua de manera colaborativa.

Por ejemplo, en el Memorando sobre transparencia y gobierno abierto del presidente Obama, se afirma que el gobierno debe ser «transparente, participativo y colaborativo»². Por su parte, el Gobierno británico ha insertado en su *Open Public Services White Paper*, de julio de 2011, la siguiente frase: «queremos que la transparencia sea una parte esencial de toda acción de gobierno» (HM Government, 2011). No obstante, en el Reino Unido esta iniciativa ha estado vinculada a la estrategia global denominada «Big Society», cuyo objetivo es descentralizar el poder a entidades que están más en la raíz de la sociedad que el gobierno local, en concreto, al sector de trabajo voluntario y el emprendimiento social. En este contexto se entienden mejor las iniciativas tendentes a favorecer el control directo de la ciudadanía sobre los servicios que utilizan. Así, las *Free Schools* implican un derecho de los padres a elegir y fundar escuelas con apoyo estatal; ha habido 323 *Free Schools proposals* en menos de un año. Otra iniciativa son los «presupuestos personales» que permiten un uso autónomo de fondos públicos para compra de servicios por parte de familias con problemas especiales (HM Government, 2011).

Como toda síntesis, el siguiente esquema no pretende ser un resumen riguroso de las características y detalles de cada una de las experiencias catalogadas. Sin embargo, constituye en esfuerzo por entregar una matriz sustantiva que pueda orientar futuras iniciativas, estudios y marcos de referencia sobre estas cuestiones (cuadro nº 1).

Finalmente, es importante destacar que la iniciativa de gobierno abierto ha entrado en la actualidad en una fase de promoción global con el *Open Government Partnership* (OGP)³, una iniciativa que reúne a los líderes de 50 países de los cinco continentes y que en su «Declaración de Gobierno abierto» se comprometen a respetar a los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno y, en concreto, a:

- a) aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales
- b) apoyar la participación ciudadana
- c) aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos sus gobiernos
- d) aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas

En el acto inaugural del lanzamiento del *Open Government Partnership* (OGP) Forum, la secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, afirmó que: «cuando un

² ver http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

³ ver www.opengovpartnership.org

gobierno oculta su trabajo de la vista pública, reparte puestos de trabajo y dinero de los contribuyentes a sus partidarios, administra la justicia desde la parcialidad, hace la vista gorda mientras funcionarios corruptos y empresarios corruptores se enriquecen a expensas de la ciudadanía... está, simplemente, incumpliendo su misión, fallando a sus ciudadanos». Precisamente, añadía, «la OGP nace para generar una red global de apoyo a los mandatarios públicos y ciudadanos que quieran generar más transparencia y mayor rendición de cuentas para los gobiernos de todo el mundo» (OGP, 2011).

Cuadro nº 1. **SÍNTEISIS COMPARADA DE INICIATIVAS DE REFERENCIA SOBRE GOBIERNO ABIERTO**

País	Iniciativas asociadas/ Plataformas	Regulación/Antecedentes normativos u otros	Características/ Institucionalidad asociada
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Fedstats.gov</i> - <i>National Spatial Data Infrastructure</i> (www.fgdc.gov/nsdi/nsdi.html) - <i>Regulations.gov</i> (de inicios de 2000 para generar regulaciones electrónicamente) - <i>USAspending.gov</i> (2006), provee datos sobre gastos federales y un <i>dashboard</i> TI para proyectos tecnológicos de gran envergadura - <i>Recovery.gov</i> (2009) sobre gastos y desempeño de programas - <i>Data.gov</i>. Como estandarte de la OGD, está diseñado para facilitar el acceso a bancos de datos federales. Contiene herramientas para la comunidad (data.gov/opedata y data.gov/communities), donde los miembros pueden intercambiar experiencias y hacer recomendaciones sobre qué datos deberían compartirse. 	<p><i>Freedom of Information Act</i> (FOIA) 1966 (reformada los años 1974, 1996 y 2002)</p> <p><i>Administrative Procedures Act</i></p> <p><i>E-Government Act</i></p> <p><i>Memorandum on Transparency and Open Government</i> y la <i>Open Government Directive</i> (OGD), 2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Office of Management and Budget</i> (OMB) - <i>Federal CIO Council</i>

<p>Reino Unido</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Data.gov.uk</i>. Es el medio principal de transparencia y posee un catálogo de aplicaciones de valor agregado desarrollados por terceros a partir de los datos públicos. - <i>Catalogue.data.gov.uK</i>. Repositorio de todos los datos primarios o crudos (<i>raw data</i>) con sus sistemas de búsqueda (disponibles para reutilización). 	<p><i>Freedom of Information - FOI (2000)</i></p> <p>El enfoque (<i>open data</i>) de esta iniciativa (*) iniciada en el 2010, se sustenta en los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajar con la Web; 2. Mantener las cosas simples: nuestro objetivo es hacer los menores cambios posibles que puedan mejorar el trabajo en y con la Web; 3. Trabajar «yendo» al grano: no estamos buscando reconstruir el mundo. Los temas tienen su tiempo de maduración; 4. El uso de estándares abiertos, códigos abiertos y la apertura de datos: estos son los principales elementos de un sistema modular, sostenible; y 5. La construcción de comunidades para trabajar con y mediante ellas (tanto en el interior de las administraciones públicas como fuera de ellas). 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>e-Government Unit (e-GU)</i> - <i>CIO Council</i> - <i>Information Comissioner</i> (autoridad autónoma para supervisar la Ley de acceso a información y datos públicos) - <i>Public Sector Transparency Board</i>
<p>Australia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Data.gov.au</i> 	<p><i>Open Government Engage: Getting on with Government 2.0</i></p> <p>Ley de Transparencia (1982) reformada en 2009</p> <p><i>Open Government: A review of the Federal Freedom of Information Act (1982)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>The Department of Finance and Deregulation</i>

Otras iniciativas destacadas recomendadas	
España	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia <i>Open Data</i> y RISP (Gobierno Central): Plan Avanza2 y Proyecto Aporta sobre Reutilización de Información del Sector Público/RISP (www.aporta.es) - Anteproyecto de la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno - Iniciativas autonómicas destacables: <ol style="list-style-type: none"> 1. Irekia y <i>Open Data</i> Euskadi del Gobierno del País Vasco: irekia.euskadi.net y opendata.euskadi.net 2. <i>Open Data</i> Generalitat de Catalunya: http://dadesobertes.gencat.cat/es/index.html 3. Principado de Asturias: resp.asturias.es/catalogo/index.htmls
Alemania	Portal: offenedaten.de
Finlandia	Portal: Data.suomi.fi
Nueva Zelanda	Portal: Data.govt.nz
Canadá	Portal: Data.gc.ca

(*) Sobre regulación de licencias para reutilizar información y datos públicos en el caso del Reino Unido se sugiere revisar: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence>

Fuente: Elaboración propia.

5.1. El caso de Irekia: gobierno abierto en el País Vasco

Más allá de los casos puntuales de Estados Unidos y el Reino Unido, que han servido de ejemplo y motivación para diseminar el enfoque de gobierno abierto, una de las experiencias emblemáticas y que se ha transformado en referente iberoamericano en la materia es la iniciativa Irekia (abierto en euskera) y *Open Data Euskadi*, impulsadas por el Gobierno del País Vasco desde el 25 de enero de 2010.

En su origen, los principales objetivos perseguidos por Irekia se pueden desglosar en:

- Que la administración pública deje de ser un entramado de normas incomprensibles para el ciudadano y que sientan las iniciativas del Gobierno como propias desde su gestación, de modo que puedan participar en su elaboración y tener acceso a la información de primera mano; y
- Posibilitar a los ciudadanos realizar propuestas directamente al Gobierno y proponer mejoras, realizar comentarios y sugerencias a todos los proyectos de ley, planes y otras actuaciones significativas del Gobierno y de los organismos autónomos, entes y sociedades públicas. Además, podrán votar los comentarios y aportaciones de otros ciudadanos.

Según su propia definición, Irekia «es un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración a través de Internet y que se basa en los tres ejes principales del *Open Government*:

1. Transparencia. Desde el ejecutivo se pondrá a disposición de la ciudadanía informaciones y datos en tiempo real sobre su actividad, actuaciones, decisiones, planes e intenciones;
2. Participación. Todas las actuaciones, leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que tome el Gobierno podrán ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas (incluso antes de su elaboración) con las opiniones de los ciudadanos.

Estas aportaciones se podrán realizar sobre las medidas impulsadas por el Gobierno pero también el ciudadano podrá plantear sus propias propuestas, ideas o iniciativas para ser discutidas y analizadas entre todos; y

3. Colaboración. El Gobierno Vasco quiere colaborar con la ciudadanía, las empresas, las ONG y el resto de las administraciones vascas, aportando a todas ellas herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos: «Les escucharemos y trabajaremos juntos para construir una sociedad más conectada» (Portal Irekia, 2010).

La justificación y fundamentos que el gobierno del País Vasco ha esgrimido para impulsar esta iniciativa es certera en sus propósitos: «Uno de los problemas habituales que tiene la Administración pública es su falta de cercanía y diálogo constante así como la toma de decisiones conjuntas con la ciudadanía. La relación ciudadano-administración ha estado relegada al ejercicio del derecho a voto una vez cada cuatro años. Pero el ciudadano tiene cosas que decir a su Gobierno el resto de esos 1.400 días, aproximadamente, que transcurren hasta las siguientes elecciones. Es ahí donde surge la necesidad del *Open Government*, una nueva forma de relacionarse que establece una serie de canales de comunicación y contacto directo entre los ciudadanos y la Administración, gracias a las nuevas utilidades que hoy en día ofrece Internet» (Portal Irekia, 2010).

Por otro lado, en el mismo sitio Web⁴ se plantea que la filosofía que sustenta el modelo esta basada en el «acercamiento de la ciudadanía a la Administración vasca dotándola de control, participación y toma de decisión en las acciones del Gobierno» con el objetivo último de «hacer realidad la idea originaria de la democracia: gobernar entre todos/as». De ahí que hayan asumido tal esfuerzo como un proceso de cambio cultural en el que «se modifican los roles y la ciudadanía deja de ser un agente pasivo, exclusivamente receptor de mensajes para dar el paso de configurarse como un agente activo, un ciudadano implicado en las decisiones que le afectan, que

⁴ Ver: <http://www.irekia.euskadi.net/>

le importan y en las que puede tomar parte de una manera eficaz, fácil y constante» (Portal Irekia, 2010).

Las dos caras o componentes del modelo de Irekia constituyen en sí una mirada global a la narrativa del gobierno abierto: a) Un área vinculada a la participación y colaboración, donde los contenidos se desglosan entre propuestas del gobierno a debatir, propuestas e ideas de los ciudadanos, «escucha activa» con debates recopilados sobre diversos asuntos, y encuestas y opiniones, entre otros; y b) El despliegue de un espacio destinado al ámbito de la transparencia, comunicación y acceso a la información, donde no solamente destaca el enlace al espacio de apertura de datos públicos (*Open Data Euskadi*) sino que se entregan detalles sobre la agenda del Gobierno y noticias actualizadas del quehacer de éste, entre otros.

En suma, como se puede comprobar acudiendo a la página Web de Irekia, una iniciativa plenamente coherente con las respuestas que estamos proponiendo en el texto frente a los problemas de legitimación de los *input* y de déficit de control social de las actividades gubernamentales.

6. CONCLUSIONES

En un momento en que existe una creciente desilusión con el funcionamiento de las instituciones de las democracias liberales, incluso en las sociedades más desarrolladas económicamente, también parece existir un creciente interés social y político por buscar nuevas formas de participación y trabajo colaborativo del Estado con los ciudadanos en las decisiones políticas que afectan a sus vidas. Este interés se acompaña con el intento de desarrollar caminos adecuados para la innovación en el gobierno y las administraciones públicas en torno a un tipo de problema de gran relevancia hoy, como es el de la legitimación de los procesos de toma de decisiones y gestión pública.

El gobierno abierto constituye en su génesis y código genético una potente innovación de raíz democrática que no solo tiene un poderoso efecto en el ámbito de la transparencia y apertura del sector público a la sociedad, sino que también permite aumentar y profundizar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y abre amplios espacios (muchos de ellos aun inexplorados) para tejer redes y propiciar modelos de colaboración transversal más allá de las fronteras institucionales de lo que por definición llamamos estatal. Ello puede ser percibido como una estrategia (entre muchas otras) para renovar el compromiso con una ciudadanía desilusionada, apática y desencantada y relegitimar la actuación del Estado. El valor de la apertura, transparencia, participación y colaboración constituyen en sí mismos mecanismos de peso que contribuyen a aumentar la legitimidad de la toma de decisiones políticas y de la acción de la autoridad pública, elementos que configuran un espacio emergente para reconstruir confianzas y fomentar la corresponsabilidad permanente en la gestación y cuidado de los bienes democráticos.

Así, el aumento de la transparencia administrativa y la apertura de datos no solo supone un aumento de la calidad democrática, sino que también implica una mejor utilización de los recursos disponibles en el plano de la reutilización, revalorización y resignificación de la información pública, generando nuevas prestaciones de carácter híbrido y combinado que, sin lugar a dudas, agregan valor público, económico y social a cualquier comunidad. Por lo demás y en el marco de la lógica de agregación de demandas sociales y generación de bienes y servicios públicos, el gobierno abierto supone una revolución de calado tanto en el tema de la legitimidad de los *input* como en materia del proceso necesario para transformarlos en respuestas de política pública eficiente y efectiva.

Llegados a este punto, tenemos que reconocer que el ciclo de política que se inicia en los años ochenta en España y que tiene como objetivo «modernizar la Administración» ha logrado generar un equilibrio parcial en el que poco a poco, lentamente, se ha ido desarrollando un subsistema de políticas (con unos ministerios/secretarías de Estado de administraciones públicas, unos órganos de apoyo y unos investigadores implicados en este tipo de procesos de cambio), y una *issue image* caracterizada por la aceptación en los dos partidos mayoritarios de que nuevos instrumentos de gestión pública eran necesarios para la mayor eficacia y eficiencia gubernamental (Baumgartner y Jones, 1993). Ello ha generado un cierto cambio, no muy pronunciado, con respecto al tradicional paradigma burocrático y a su obsesión procedimental y legalista. Pero ese *policy cycle* es distinto al que aquí se plantea. En éste el valor clave es la apertura, la participación y la colaboración. En el previo el valor clave era la eficacia, la calidad y, en menor medida, la eficiencia. En el actual lo fundamental es relegitimar el proceso de generación de acción pública; en el previo lo esencial era legitimar los resultados, añadiendo eficacia, efectividad y eficiencia a la labor burocrática. Los dos están muy relacionados, pero no son lo mismo.

Analizado nuestro sistema político-administrativo nacional,⁵ creemos que no ha existido, hasta muy recientemente, una real apertura de ventana de oportunidades para el comienzo de este ciclo de políticas de gobernanza y apertura democrática. Para ello hubiera sido necesario que existiera previamente un subsistema de política suficientemente desarrollado. Un subsistema de una política pública implica un conjunto de actores, que provienen de diferentes organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en la solución de un problema o en un asunto de política pública (Sabatier, 1998). Ciertamente, la generación de una coalición promotora de este tipo de iniciativas es muy reciente, las ideas que podrían sostener el proyecto han sido débiles y han estado poco estructuradas. La consecuencia es que el problema de la legitimidad de los procesos, siguiendo el muy citado esquema de Kingdon (1995) sobre las ventanas de oportunidad, ni ha existido como proble-

⁵ La realidad de Euskadi es, probablemente, peculiar en este sentido y merecería una investigación específica.

ma sustantivo en la agenda sistémica, ni tenía respuestas sólidas técnicamente para afrontarlo, ni era políticamente útil de cara a la confrontación electoral.

Tratando muy tentativamente de explicar la situación existente hasta fechas muy recientes, desde la teoría de la «DBO» de Hedström (2005), podríamos concluir con que los intereses de los políticos españoles no han estado vinculados a someterse a un mayor control y transparencia, sin que existiese tampoco una reivindicación ciudadana potente para que reaccionaran en esa dirección. El marco de creencias sobre cómo debe actuar el Gobierno se ha centrado sobre todo en la dimensión de resultados y no en la preocupación por los procesos, máxime cuando el marco institucional español promociona la gobernabilidad sobre la representatividad y los controles. Además, el marco de oportunidades no era propicio, en un país que crecía económicamente y situaba sus debates políticos esenciales en problemas de desarrollo del Estado de bienestar, la integración regional y violencia política, así como en los más postmaterialistas, vinculados a la calidad de vida y la expresión de la diferencia e identidad (Subirats y Gomá, 1998, p. 17). Sin embargo, sucesos externos al problema (Sabatier y Weible, 2007) están cambiando la estructura de oportunidades y, al tiempo, las creencias con la que los actores empiezan a interpretar la realidad. La crisis económica, unida a cambios en la opinión pública y a impactos de políticas de otros subsistemas (la transparencia que exige la economía actualmente), así como el isomorfismo institucional, probablemente permitan la generación de un subsistema de política más sólido y la apertura de ventanas de oportunidad que den comienzo a un nuevo ciclo de política.

Al final, de acuerdo a las ideas que normativamente sostienen el gobierno abierto, gobernar democráticamente es dialogar, sostener un espacio de conversación extenso para intentar resolver los complejos problemas a los que nos enfrentamos; ello sólo se puede lograr desde la apertura, la participación y la colaboración de todos los actores, desde y más allá del Estado y las instituciones políticas. El gobierno abierto es una oportunidad única en materia de innovaciones de raíz democrática, pero, aunque parezca paradójico, su impulso y desarrollo dependerá más de la madurez cívica de los ciudadanos y sus organizaciones que de la propia institucionalidad pública. En esencia, supone compartir y ceder poder a los ciudadanos para que sean cada vez más corresponsables y actores activos en la búsqueda de soluciones a la incertidumbre y complejidad que trae consigo el nuevo milenio. Si su marco de incentivos y sus creencias no les permiten usar esta plataforma para el cambio, probablemente nos encontremos con intentos parcialmente fracasados de apertura y participación, lo cual, paradójicamente, hará menos costoso a la clase política abrir dichas vías, pues ganarán con ello algo de legitimidad sin perder control. En todo caso, una nueva área de investigación y debate ha llegado a los estudios de gestión y de análisis de políticas públicas y, por lo que se observa en los países de referencia en innovación administrativa, ha llegado para quedarse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, J.D., CHRISTENSEN, T. (2003): «Translating Theoretical Ideas into Modern State Reform. Economics-Inspired Reforms and Competing Models of Governance», *Administration and Society*, vol. 35, n.º 5: 491-509.
- ADES, A. y Di TELLA, R. (1997): «The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results» en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- AGRANOFF, R. y Mc GUIRE, M. (2003): *Collaborative Public Management*. Washington, Georgetown University Press.
- ALTSHULER, A.A. (1997): *Public Innovation and Political Incentives*. Ocasional paper, Cambridge MA, Kennedy School of Government.
- ANDERSON, CH. y TVERDOVA, Y. (2003): «Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies», *American Journal of Political Science* 47, 91-109.
- ARENILLA, M. (Dir.) (2011): *Crisis y reforma de la Administración Pública*. La Coruña, Netbiblo.
- BALLART, X. (2001): *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Madrid, Díaz de Santos.
- BARZELAY M. (en prensa): «The Study of Public Management: Reference Points for a Design Science Approach» en *Reforming the Public Sector: How to Make the Difference?* Ed. Giovanni Tria and Giovanni Valotti, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- BAUMGARTNER F. y BRYAN D. Jones (1993): *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press, Chicago.
- BEETHAM, D. (1991): *The Legitimation of Power*, Basingstoke, MacMillan.
- BEHN, R. D. (1988): «Management by Groping Along». *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 7, N.º 4.
- BOUDON, R. (2010): «El homo sociologicus: ni idiota racional ni irracional» en Noguera, J.A. (ed.) *Teoría sociológica analítica*. CIS, Madrid.
- BOURGON, J. (2007): «Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* vol. 73, n.º 1, marzo: 5-26.
- BOWLER, S. y KARP, J.A. (2004): «Politicians, scandals, and trust in government», *Political Behavior* 26(3), 271-287.
- BRYSON, J.M. (1988): *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey Bass.
- BUNGE, M. (1966): «Technology as Applied Science», *Technology and Culture* 7 (3): 329-347.
- BUNGE, M. (1999): «Buscar la filosofía en las ciencias sociales». Madrid. Siglo XXI editores.
- CHRISTENSEN, T., LAEGRID, P. (eds.) (2001): *New Public Management. The transformation of ideas and practices*. Ashgate, Hampshire.
- CUENCA, J. (2011): «El reto de la profesionalización en el empleo público local²», *Boletín de Función Pública del INAP* n.º 6: 5-15.
- DALTON, R. J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A. (1997): «The ‘Perverse Effects’ of Political Corruption» en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- DREHER, A. y HERZFELD, T. (2005): *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence* [online]. Available from: <http://ssrn.com/abstract=734184>.
- GOODIN, R. E. (2003): *Reflective Democracy*, New York, Oxford University Press.
- HATRY, H.P. (1999): *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, The Urban Institute Press.
- HYDÉN, G., y SAMUEL, J. (2011): *Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments*, New York: United Nations Development Programme (UNDP).
- HEDSTRÖM, P. (2005): *Dissecting the Social: Principles of Analytic Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HM GOVERNMENT (2011): *Open Public Services White Paper*, Presented to Parliament by the Minister for Government Policy by Com-

- mand of Her Majesty, July 2011, Published by HM Government, London.
- HODSON, G. M., y JIANG, S. (2007): The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. *Journal of Economic Issues*, 41 (4): 1043-1061.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M. y PALOMAR OLMEDA, A (2009): *La Dirección Pública Profesional en España*. Madrid. IVAP-Marcial Pons.
- KINGDON, J.W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Longman.
- KOOIMAN, J. (comp.) (1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- LAWLER, E. E. (1993): *Motivation in Work Organizations*, Brooks, Monterrey.
- LEVITT, B. y J. G. MARCH (1988): «Organizational Learning», *Annual Review of Sociology* 14: 319-40.
- MARTIM GUEDES, A. y FONSECA F. (coords.) (2010): *El control social de la administración pública. Escenario, avances y dilemas en Brasil*. INAP, Madrid.
- MOORE, M. (1998): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, MAS, Harvard University Press, 1995.
- MULGAN, G. (2007): *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. Provocation 03, NESTA, London - UK, April 2007.
- MULGAN, G. y ALBURY, D. (2003): *Innovation in the public sector*. Cabinet Office, London - UK.
- OCDE / INAP (2006): *La modernización del Estado: el camino a seguir*. INAP – MAP, Madrid, agosto de 2006. [Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título: *Modernising Government: The Way Forward* (2005)].
- OCDE (2003): *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OCDE.
- 2010: *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Background document for expert meeting on «Building an open and inovative government for better policies and service delivery», Paris, 8 - 9 June 2010.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2011): «Cara y cruz de la externalización» en Luis Ortega Álvarez y Josefa Cantero (coords.) *Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?* Madrid, INAP.
- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, (06P), <http://www.opengovpartnership.org>, última consulta 26 de diciembre de 2011.
- OSPINA, S. (2006): «Informe de conclusiones del área temática: Planificación, presupuestación y evaluación por resultados», documento presentando en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- PHARR, S.J. y PUTNAM, R.D. (2000): *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- POLLITT, C. (2008): «*La Innovación en el Sector Público*», Discurso de Apertura de la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA en inglés), Erasmus Universiteit Róterdam - Holanda, septiembre de 2008.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2010): «Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea». *Revista Buen Gobierno* No. 9, México, semestre Julio - Diciembre 2010. Disponible para descarga en: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_research/files/publications/Gobierno%20Abierto%RB6%202010%20%5Boriginal%5D.pdf
- 2011: «Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública.Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones semanales». *Revista Enfoques*, N° 15, diciembre 2011, 99-125. Disponible para descarga en: <http://www.politicaygobierno.es/wp-content/uploads/2011/12/Enfoques/55Ramirez-Alujas-pdf>
- ROTHSTEIN, B. y TEORELL, J. (2008): «What is Quality in Government? a Theory of Impartial Government Institutions», en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 21 N° 2, Abril, 165-190.
- SABATIER, P. (1998): «The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe». *Journal of European Public Policy* 5 (1): 93-130.
- SABATIER, P y WEIBLE, Ch.M. (2007): «The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications» en P. Sabatier (ed.) *Theo-*

- ries of Policy Process*, Boulder (CO), Westview Press.
- SALAMON, L. (ed.) (2002): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHARPF, F. (2005): «Conceptos de legitimación más allá del Estado-Nación», en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 13, 13-50.
- SCHWAB K, (Ed.) (2011): *The Global Competitiveness Report 2011-201*. World Economic Forum, Geneva.
- SMITH, G. (2009): *Democractic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STOKER, G. (2006): *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Basingstoke: Palgrave.
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R. (Coords.) (1998): «Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España», en J. Subirats y R. Gomá, *Políticas públicas en España*. Barcelona, Ariel.
- TERRY, L.D. (1995): *Leadership of Public Bureaucracies*. London, Sage.
- VAN AKEN, J. E. (2004): *Management Research Based on the Paradigm of the Design Sciences: The Quest for Field-Tested and Grounded Technological Rules*. *Journal of Management Studies*, 41(2), 219-246.
- VAN de WALLE, S. y BOUCKAERT, G. (2003): «Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality». *International Journal of Public Administration* 26 (8/9): 891-913.
- VAN PARIJS, Ph. (1981): *Evolutionary Explanation in the Social Sciences*. New Jersey, Rowman & Littlefield.
- VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F. (2012): «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *REIS*, 138, abril-junio: 109-134.
- WILLIAMSON, O. E. (1975): *Markets and hierarchies: analysis and anti-trust implication*. New York: Macmillan.
- WORLD BANK (2006): *Anti-corruption* [online]. Disponible en: <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpublicsectorandgovernance/extanticorruption/0,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>.