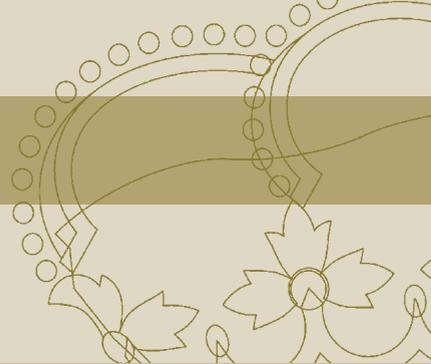


Colección

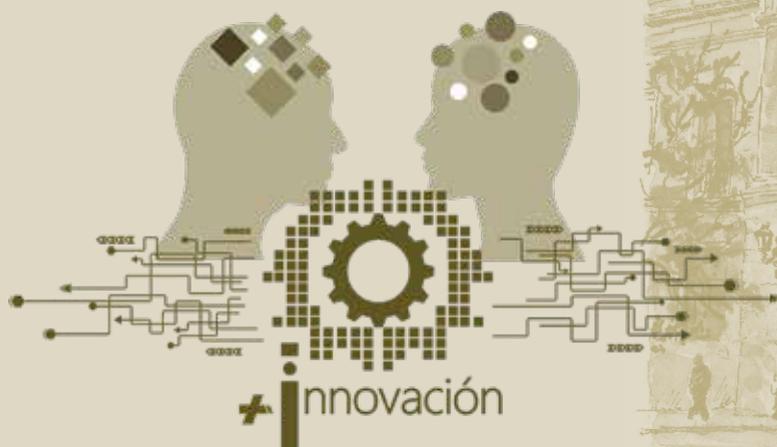
INNOVACIÓN PÚBLICA



Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana

J. IGNACIO CRIADO

Coordinador



INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA
Y COLABORACIÓN CIUDADANA

GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA Y COLABORACIÓN CIUDADANA

COORDINADOR

J. Ignacio Criado

Autores

J. Ignacio Criado

Margarita Gómez García

María José Canel

Paloma Piqueiras Conlledo

Helen Darbshire

Patricia González León

Silvina Bacigalupo

Rodrigo Sandoval Almazán

Olivié Bayón Céspedes

Lázaro Tuñón Sastre

Javier Bikandi Irazabal

Javier Arteaga Moralejo

Fátima Mínguez Llorente

Juan Leal Zubiete

Paz Sánchez Zapata

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MADRID, 2021

Colección: INNOVACIÓN PÚBLICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL INAP

GOBIERNO abierto, innovación pública y colaboración ciudadana / coordinador, J. Ignacio Criado; autores, J. Ignacio Criado ... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2021. – 285 p.: il., gráf.; 24 cm. – (Colección Innovación pública)

Bibliografía en cada capítulo

ISBN 978-84-7351-731-7 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-732-4 (formato electrónico). – NIPO 278-21-024-6 (formato papel). – NIPO 278-21-025-1 (formato electrónico)

1. Administración pública-España. 2. Participación ciudadana. I. Criado, J. Ignacio. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España). III. Serie

352(460).072.7

Primera edición:

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) y por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-731-7

NIPO: 278-21-024-6

NIPO EN PAPEL: 278-21-024-6

NIPO EN EBOOK: 278-21-025-1

Depósito Legal: M-28049-2021

Preimpresión: Editorial MIC

Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

ÍNDICE

AUTORES	13
PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	21
I. NUEVAS APROXIMACIONES Y DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS EN EL GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA Y COLABORACIÓN CIUDADANA.....	79
CAPÍTULO 1. Gobierno abierto, Innovación pública y Gobernanza colaborativa. Hacia un Marco Analítico Integrador en la Era de la Administración pública 4.0.....	29
<i>J. Ignacio Criado</i>	
1. Introducción	29
2. Evolución del gobierno abierto. Desde las leyes de acceso a la información pública, a la innovación pública	31
3. Paradigmas en la Administración pública y gobierno abierto .	36
4. Marco analítico para el gobierno abierto. Ejes, pilares, medios y fines para la acción y el análisis	39
5. Ideas finales. Hacia la institucionalización del gobierno abierto	47
6. Bibliografía	51
CAPÍTULO 2. Innovación en gobierno: Ciencias del comporta- miento y Políticas públicas	61
<i>Margarita Gómez García</i>	
1. Introducción	61
2. Ciencias del comportamiento: una herramienta innovadora para el diseño de políticas públicas	62

2.1.	Una nueva mirada para entender la toma de decisiones de las personas.	63
2.2.	Definición y aportaciones de las ciencias del comportamiento	64
3	¿Cómo impulsar la aplicación de las ciencias del comportamiento? Tipología y modelos de unidades especializadas. . .	71
	Tipología 1. Unidades y áreas especializadas ubicadas dentro de los gobiernos	72
	Tipología 2. Unidades y áreas especializadas en universidades y centros de investigación	74
	Tipología 3. Unidades y áreas especializadas independientes.	75
4.	Discusión final: ¿Hacia dónde debe avanzar la aplicación de las ciencias del comportamiento?	76
5.	Bibliografía.	77

CAPÍTULO 3. La tecnología con lentes de intangibilidad.

Propuestas para orientar gobierno abierto e inteligencia artificial hacia los recursos intangibles en la Administración pública.	85
---	-----------

María José Canel, Paloma Piqueiras Conlledo

1.	Introducción	85
2.	La intangibilidad de la Administración pública	86
3.	El valor intangible en el horizonte de la alianza por el gobierno abierto	88
4.	Un gobierno abierto de valor intangible	91
5.	Inteligencia artificial para no desproteger el valor intangible	92
6.	El valor público como criterio normativo para poner la tecnología al servicio de los recursos intangibles	93
7.	Propuestas de desarrollo	96
7.1.	Propuesta 1: Aplicar la tecnología para incorporar a los públicos	100
7.2.	Propuesta 2: emplear inteligencia artificial para analizar las señales de la sociedad	102
7.3.	Propuesta 3: desarrollar la Agenda 2030 mediante recursos intangibles	104
7.4.	Introducir los recursos intangibles en el marco de evaluación de la Agenda 2030	107

8. Consideración conclusiva	110
9. Bibliografía	110
CAPÍTULO 4. La Alianza para el Gobierno Abierto como escenario de participación de la sociedad civil	115
<i>Helen Darbshire, Patricia González León</i>	
1. Introducción	115
2. Antecedentes: El papel de la sociedad civil en la defensa de los pilares del gobierno abierto	116
2.1. Los logros de la sociedad civil en España	119
3. La Alianza para el Gobierno Abierto: nueva plataforma de creación de políticas públicas	120
3.1. ¿Quiénes pueden ser miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto?	122
3.2. ¿Cómo se encuentra estructurada la Alianza para el Gobierno Abierto?	123
3.3. ¿Qué son los Foros de Gobierno Abierto?	126
4. La cocreación de los planes de gobierno abierto	128
5. España en la Alianza para el Gobierno Abierto	128
6. ¿Por qué son importantes los escenarios que garantizan la participación inclusiva?	132
7. Conclusiones y recomendaciones	133
8. Bibliografía	135
II. MIDIENDO GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA Y COLABORACIÓN CIUDADANA	137
CAPÍTULO 5. Evaluación de la transparencia y rendición de cuentas desde la perspectiva de Transparency International	139
<i>Prof. Dra. Silvina Bacigalupo</i>	
1. Introducción. Transparency International como movimiento global	139
2. Medición de la corrupción. Los índices de Transparency International	141
2.1. El Índice de Percepción de la Corrupción/Corruption Perception Index (IPC/CPI)	141

2.2. El Barómetro Global de la Corrupción/Global Corruption Barometer (BGC/GCB)	145
3. Conclusiones más relevantes de los índices y retos para 2021	147
3. Nuevos parámetros necesarios para la medición de la transparencia y la rendición de cuentas	147
3.1. Transparency International y su actividad en el marco OGP	147
3.2. Nuevas necesidades en el ámbito anticorrupción / transparencia / gobierno abierto	148
4. Bibliografía	151
CAPÍTULO 6. Medición del Gobierno Abierto	13
<i>Rodrigo Sandoval Almazán</i>	
1. Introducción	153
2. Marco de referencia	154
3. Metodología	155
4. Hallazgos	156
5. Análisis y propuesta de medición de gobierno abierto	166
5.1. Análisis	166
5.2. Propuesta de medición de gobierno abierto	168
6. Conclusiones	170
7. Bibliografía	170
III. POLÍTICAS, PLANES DE ACCIÓN Y CASOS DE GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA Y COLABORACIÓN CIUDADANA	175
CAPÍTULO 7. La visión del Gobierno Abierto desde la Administración General del Estado. El IV Plan de Gobierno Abierto de España.	177
<i>Olivié Bayón Céspedes, Lázaro Tuñón Sastre</i>	
1. España: un país comprometido con el Gobierno abierto	177
2. El IV Plan de Gobierno Abierto	182
2.1. Una visión general del IV Plan de Gobierno Abierto	182
2.2. El IV Plan de Gobierno Abierto en la escena internacional	184

2.3.	El proceso de cocreación del IV Plan de Gobierno Abierto. Un proyecto de todos y todas.	185
2.4.	El IV Plan de Gobierno Abierto: contenido e implementación.	194
2.5.	El IV Plan de Gobierno Abierto: un camino de futuro	200
CAPÍTULO 8. Gobierno abierto e innovación pública desde la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. OGP Euskadi 2021–2014		201
<i>Javier Bikandi Irazabal</i>		
1.	Introducción	201
2.	La visión a largo plazo para el gobierno abierto	204
3.	Logros obtenidos hasta la fecha en materia de gobierno abierto	206
4.	Retos o áreas de oportunidad que se pretende abordar en materia de gobierno abierto.	210
5.	Objetivos de gobierno abierto que se pretenden alcanzar a medio plazo	216
6.	Algunas conclusiones y cómo el impulso del gobierno abierto contribuye al logro de los objetivos generales de política de la Administración actual.	217
7.	Bibliografía	218
CAPÍTULO 9. Activando la innovación y colaboración ciudadana en Alcobendas. Una experiencia en la evolución de la Participación Ciudadana		221
<i>Javier Arteaga Moralejo</i>		
1.	Introducción	221
2.	«Ideando»	226
2.1.	«Activando»	227
2.1.1.	Líneas / palancas de acción en la estrategia	228
2.1.1.1.	Activando organizaciones: necesidad de innovación en el tercer sector; asociacionismo; colectivos; líderes; organizaciones activas.	228
2.1.1.2.	Activando conocimiento: necesidad de innovación en la formación para la ciudadanía y en la generación de conocimiento ciudadano	236
2.1.1.3.	Activando ciudad: distritos y ciudad. Necesidad de innovación en la cocreación y dise-	

	ño ciudadano para el territorio y la estrategia de ciudad.	236
3.	Bibliografía	253
CAPÍTULO 10: Innovación y gobierno abierto en el INAP.		255
	<i>Fátima Mínguez Llorente</i>	
1.	Introducción	255
2.	Misión y funciones del INAP	256
3.	Las iniciativas del INAP antes e inmediatamente después de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley de transparencia)	260
4.	Planes de formación en gobierno abierto aprobados por el INAP	260
	4.1. I Plan de Formación en Gobierno Abierto del INAP (2017-2019)	260
	4.2. II Plan de Formación en Gobierno Abierto del INAP (2021-2024)	261
	4.3. La contribución del INAP al gobierno abierto en el ámbito de los procesos selectivos y en el del estudio, la investigación y las publicaciones	262
5.	La organización y gestión interna en el INAP	265
6.	Reflexiones finales	267
7.	Bibliografía	269
CAPÍTULO 11. Programa para el impulso a la innovación del Instituto Andaluz de Administración Pública		271
	<i>Juan Leal Zubiete, Paz Sánchez Zapata</i>	
1.	Introducción	271
2.	Un programa basado en el aprendizaje	272
3.	Primera fase: un programa montado sobre diez premisas y cinco dispositivos de apoyo	274
	3.1. Características de diseño del programa	274
	3.2. Dispositivos de apoyo	275
4.	Segunda fase: una estrategia de innovación	277
	4.1. Motivación	277
	4.2. Análisis de situación y diseño de la estrategia	279
	4.3. Objetivos	281

4.4. Líneas de actuación.....	283
5. Lecciones aprendidas y próximos pasos.....	284
5.1. El papel de la formación en la innovación.....	284
5.2. Importancia de la innovación pública.....	285
5.3. Necesidad de iterar.....	285
5.4. Evaluación.....	286
5.5. Marcos de referencia.....	286
6. Bibliografía.....	288

AUTORES

Javier Arteaga Moralejo es subdirector general de Participación Ciudadana y Cooperación al Desarrollo en el Ayuntamiento de Alcobendas. Máster en Dirección Pública Local y en Alta Gestión Pública.

Silvina Bacigalupo Saggese es catedrática de Derecho penal de la Universidad Autónoma de Madrid y presidenta de Transparencia Internacional (España).

Olivié Bayón Céspedes es director general de Gobernanza Pública en el Ministerio de Hacienda y Función Pública del Gobierno de España. Máster en Dirección de Comunicación Corporativa por la UB-OBS.

Javier Bikandi Irazabal es director de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales en el Gobierno del País Vasco. Es doctor y licenciado en Psicología por la Universidad de Deusto.

María José Canel es catedrática de Comunicación Política en la Universidad Complutense de Madrid, actual copresidenta de la sección de comunicación política de la International Association for Media and Communication Research (IAMCR), de la European Communication Research Association (ECREA) y presidenta fundadora de la Asociación de Comunicación Política (ACOP).

J. Ignacio Criado es profesor de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y director del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub) en la Universidad Autónoma de Madrid, España.

Helen Darbishire es directora de Access Info Europe-Madrid, miembro de la Civil Society Executive Committee Member y del Open Government Partnership.

Juan Leal Zubiete es asesor técnico en el Instituto Andaluz de Administración Pública de la Junta de Andalucía.

Margarita Gómez es la actual directora ejecutiva del People in Government Lab de la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford. Master en Políticas Públicas por la Universidad de Oxford.

Patricia González León es investigadora legal y coordinadora de campañas en Access Info Europe.

Fátima Mínguez Llorente es jefa de la Unidad de Apoyo a la Dirección en el Instituto Nacional de Administración Pública.

Paloma Piqueiras Conlledo es consultora de asuntos públicos en ATREVIA. Doctora en Comunicación, Publicidad y Relaciones Públicas, máster en Comunicación de las Organizaciones y licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid.

Paz Sánchez Zapata es la actual consejera técnica de Innovación del Instituto Andaluz de Administración Pública de la Junta de Andalucía.

Rodrigo Sandoval Almazán es profesor titular de Ciencia Política de la Universidad Autónoma del Estado de México, doctor en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)-Ciudad de México, maestro en Administración por el ITESM-Toluca.

Lázaro Tuñón Sastre es subdirector adjunto de Gobierno abierto en el Ministerio de Hacienda y Función Pública, administrador civil del Estado. Investigador doctoral sobre Fondos comunitarios en la Universidad Carlos III de Madrid.

PRÓLOGO

Consuelo Sánchez Naranjo

Directora del Instituto Nacional de Administración Pública

Siempre es una satisfacción alumbrar una nueva publicación y lo es más cuando, como en este caso, se trata de poner el conocimiento a disposición de la sociedad y de las personas interesadas y expertas del entorno académico, de la sociedad civil organizada y de las administraciones públicas.

Personalmente, como directora del INAP, me satisface corroborar el liderazgo de esta institución en lo que se refiere a la producción editorial en materia de Administración pública, en particular en cuestiones de permanente actualidad y entroncadas directamente con la esencia de nuestra democracia, como son la innovación pública, la colaboración ciudadana y el gobierno abierto.

Esta publicación surge de la vocación histórica del INAP de contribuir a la reflexión y el debate sobre lo público, que se ha materializado a lo largo de 2020 y 2021, en medio de la pandemia, en una serie de jornadas y encuentros en abierto sobre temas de relevancia actual para las Administraciones españolas, dirigidos predominantemente a empleados públicos, pero también a miembros de la academia interesados en el tema y al público en general. Estos encuentros pueden verse en el canal del INAP en YouTube.

No es la primera vez que el INAP presenta una publicación sobre gobierno abierto, innovación y participación ciudadana. Pero esta materia requiere actualización permanente, miradas nuevas, prestar atención al entorno cambiante, poner los ojos y los oídos en nuevas propuestas para convertir en realidad el gobierno abierto, concepto algo indeterminado en lo formal, pero que en definitiva es esa manera de poner en práctica una acción de gobierno basada en la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Tampoco es la primera vez que contamos desde el INAP con J. Ignacio Criado como colaborador –yo diría de lujo– para ello. Quiero agradecer al profesor Criado el acierto en el diseño del encuentro y la publicación correspondiente, en la selección de las personas que han participado en dicho

encuentro y, consecuentemente, en este libro, así como la sabiduría de combinar, desde diferentes enfoques, la perspectiva teórica con la experiencia práctica de la gestión y la de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en estos ámbitos.

El rico debate que tuvo lugar, así como la escucha en directo o en diferido de las aportaciones de los participantes en él, son de gran valor. Pero encontrar muchas de esas reflexiones plasmadas por escrito, con la serenidad que siempre otorga la posterior escritura, nos hará aprovechar más y mejor sus contenidos.

El capítulo inicial del libro, a cargo del profesor Criado, sienta las bases analíticas de esta reflexión, actualiza el estado del arte en la academia, refresca los conceptos y hace hincapié en la oportunidad de consolidar los valores del gobierno abierto, de seguir avanzando a través del mismo hacia unas Administraciones públicas también más abiertas, colaborativas y conectadas, alineadas con las transformaciones sociales y tecnológicas y preparadas para desempeñar un papel central en la resolución de los problemas colectivos, compartiendo esta responsabilidad con la ciudadanía.

Margarita Gómez García presenta una visión de la innovación en gobierno y del diseño de las políticas públicas desde las ciencias del comportamiento, centradas en conocer los mecanismos en función de los cuales las personas toman sus decisiones. Una mirada diferente para ayudar a los gobiernos a hacer frente a problemas complejos y de cuya aplicación se prevén beneficios notables en ámbitos tan relevantes para nosotros como la reapertura y regreso a la normalidad, el fortalecimiento del sector público, los nuevos arreglos laborales y el uso de la tecnología y la lucha contra las desigualdades.

Por su parte, María José Canel y Paloma Piqueras nos hablan sobre la generación de valor intangible en el sector público, sobre la necesidad de superar la brecha entre lo que hacemos y lo que se percibe desde la sociedad. Y para ello se detienen en la relación entre el desarrollo tecnológico y la generación de ese valor intangible en la Administración pública. Formulan sugerentes propuestas, como utilizar la inteligencia artificial para conocer mejor las expectativas ciudadanas o desarrollar la Agenda 2030 desde lo intangible: la sostenibilidad y las alianzas entre los diferentes actores.

Helen Darbshire y Patricia González León nos recuerdan los antecedentes de la Alianza de Gobierno Abierto, analizan sus mecanismos de gobernanza y subrayan como valor el compromiso de la sociedad civil y los gobiernos en el diseño conjunto de planes de acción. Recorren las aportaciones y los logros de la sociedad civil en España en este contexto y destacan cómo la participación mejora la toma de decisiones y otorga legitimidad a las mismas.

Silvina Bacigalupo defiende la misión del movimiento global Transparencia Internacional y su éxito en la promoción de políticas públicas contra la corrupción. Explica la metodología de medición de la transparencia y de rendición de cuentas utilizada, así como los nuevos retos en la construcción de los índices pertinentes. Hace hincapié en los datos abiertos y la apertura de procesos y en la transparencia, que va más allá del acceso a la información y tiene que ver con el acercamiento a los mecanismos de toma de decisiones.

Rodrigo Sandoval Almazán presenta diferentes estudios, modelos y estrategias de medición del gobierno abierto en el mundo. Propone una medición integral que combine buenas prácticas tecnológicas, legales y organizacionales, que incluya la participación ciudadana en los procesos de apertura de datos y que permita ofrecer desagregaciones nacionales para impulsar el “Estado Abierto”.

Olivié Bayón y Lázaro Tuñón nos ofrecen un recorrido por el compromiso de España con el gobierno abierto que en la actualidad tiene su hito más visible en el IV Plan de Gobierno Abierto, un plan ambicioso y medible a través de sus propuestas y compromisos a desarrollar en cuatro años. Explican con detalle su diseño, su contenido y los elementos de su puesta en práctica y destacan cómo el gobierno abierto nos debe llevar a una administración íntegra y a una mejor democracia.

Javier Bikandi Irazabal presenta el II Plan de Gobierno Abierto de Euskadi 2021-2024, un plan el que participan las instituciones vascas (Gobierno, Diputaciones Forales, las tres capitales y la Federación Vasca de Municipios), diseñado tras la evaluación y propuestas de mejora del primer plan, y que incorpora las propuestas de la ciudadanía en la acción pública. El plan es una muestra del compromiso decidido de la comunidad autónoma con el gobierno abierto y sus principios.

Javier Arteaga Moralejo expone la visión y los principales mecanismos que han utilizado para promover e innovar en la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Alcobendas, un municipio con tradición y compromiso de promoción de la participación en la toma de decisiones a través de diferentes instrumentos, que siguen evolucionando y adaptándose a los nuevos retos técnicos, normativos, tecnológicos, de escucha activa, organizativos y de conectividad.

Juan Leal Zubiete y Paz Sánchez Zapata explican el programa de impulso de la innovación que promueve el Instituto Andaluz de Administración Pública, desarrollado de forma colaborativa. Una estrategia basada en la sistematización de la innovación a través del aprendizaje, de manera que se integre en la organización y sirva como un motor de transformación de las

estructuras y de los servicios que prestan. Enfocado en las personas como protagonistas, la colaboración en el centro, transversalidad en equipos y contenidos y “aprender haciendo”.

Fátima Mínguez Llorente da cuenta del compromiso del INAP con el gobierno abierto. Destaca el desarrollo de planes de formación asociados a los distintos planes de gobierno abierto y las mejoras en la transparencia de la información institucional, así como en la selección del profesorado. En los temarios de las oposiciones y en los cursos selectivos se han introducido materias de gobierno abierto y participación ciudadana y, como centro de estudio e investigación en políticas públicas, se ha promovido la organización de ciclos y jornadas de debates, entre otras iniciativas.

Retomo con esta última referencia mis comentarios iniciales sobre el firme compromiso del INAP con los valores democráticos que inspiran el gobierno abierto. Desde la selección de personal funcionario, el aprendizaje de las personas del empleo público, la generación de conocimiento mediante comisiones o grupos de estudio, la financiación de proyectos de investigación o la difusión del conocimiento a través de su publicación, el INAP promueve la mejora del comportamiento profesional de las personas que se dedican al servicio público y en esta mejora tienen una relevancia significativa las estrategias, intervenciones y valores del gobierno abierto.

En los últimos años, el INAP ha situado al gobierno abierto como uno de los ejes de su actividad. En primer lugar en sus programas formativos, y especialmente en aquellos dirigidos a la alta gerencia pública, como el Master de Liderazgo y Dirección Pública, en el que este tema constituye un objetivo básico y transversal de aprendizaje.

Además, la transparencia y el gobierno abierto han constituido uno de los ejes prioritarios de los proyectos de investigación que ha venido financiando el INAP y que han generado resultados de conocimiento muy apreciables. Igualmente ha ocurrido con las tesis doctorales premiadas por el INAP de acuerdo con nuestras convocatorias anuales y, en general, en la difusión del conocimiento a través de nuestras revistas y publicaciones.

Por otra parte, en abril de 2021 se creaba en el INAP un grupo para el análisis y propuesta de reformas de la Administración Pública, con la misión de plantear intervenciones de reforma de la Administración General del Estado, formado por personas expertas en la administración pública de diversa procedencia. En el Informe del grupo, que recoge 13 propuestas de reforma, se incluyen algunas expresamente dirigidas a fortalecer la participación ciudadana y el gobierno abierto.

Recientemente, estamos colaborando con la Dirección General de Gobernanza Pública en la organización de un ciclo de mesas redondas sobre Administración abierta, y también en la puesta en marcha de una nueva comunidad de prácticas, un espacio de encuentro y de diálogo sobre participación en el que poder compartir e intercambiar buenas prácticas en esta materia, tanto desde el sector público como desde otros ámbitos, particularmente la sociedad civil, dando así cumplimiento a uno de los compromisos del IV Plan de Gobierno Abierto.

La apertura social no es solo una exigencia democrática sino de eficacia. De este modo, estaremos en mejores condiciones para construir políticas sólidas y con resultados e impacto positivos en las personas y en la sociedad. Apertura que debe extenderse a todas las fases del ciclo de gestión, incluida la evaluación. La evaluación social no solo debe complementar la evaluación profesional, sino que ha de proporcionarnos el aprendizaje necesario para mejorar de forma continua y disponer de una administración pública eficaz.

Finalizo esta presentación reiterando mi agradecimiento al profesor Criado por su trabajo de coordinación de esta publicación, a todas las personas que han participado compartiendo sus conocimientos, reflexiones y experiencias en la misma, a quienes protagonizaron el encuentro *online* que da origen a este libro y al equipo humano del INAP, sin cuyo compromiso y trabajo eficaz nada de esto sería posible.

INTRODUCCIÓN¹

J. Ignacio Criado

Profesor de Ciencia Política y de la Administración
Director, Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub)
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid, España

Este libro se adentra en mejorar el análisis y la acción en torno al gobierno abierto (GA), pero también la colaboración ciudadana y la innovación pública. El propósito del libro consiste en presentar principales avances en las administraciones públicas contemporáneas relacionadas con la apertura, la colaboración con la ciudadanía y la innovación en gobiernos y administraciones públicas, en un contexto de profundos cambios en nuestras sociedades, sobre todo, ligadas a la nueva revolución industrial 4.0 en marcha. Adicionalmente, la preocupación por transformar la manera de hacer en el sector público, así como de relacionarse con el entorno, se acrecienta en la era poscovid-19, un momento en que las capacidades estatales se han hecho más necesarias que nunca y la presencia del Estado se ha hecho crítica para combatir una situación de desconocida complejidad. Sin embargo, lo anterior no implica necesariamente un Estado más grande, sino más ágil, mejor dimensionado y más robusto para responder a los complejos desafíos que también derivan de la crisis climática o la creciente desigualdad interna de los países. Una de las respuestas ante todo ello es que gobiernos y administraciones públicas sean más abiertos, colaborativos e innovadores y que integren en ese camino a cada vez mayores grupos de población en las dinámicas de rendición de cuentas, la mejora de las decisiones públicas o la innovación orientada a la creación de valor público. De todo ello trata este libro, así como de todas las oportunidades y retos que se abren para el futuro de las administraciones públicas en un contexto de GA.

La gestión pública contemporánea ha transitado por diferentes maneras de entender el alcance del sector público, así como su relación con la economía y la sociedad, en un camino que ha ido de la mano de los grandes debates

¹ Este libro ha sido parcialmente apoyado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, a través del proyecto Gobernanza Pública Local a través de Tecnologías para la Transparencia, Participación e Innovación Pública #SmartGovLocal (ref. RTI2018-095344-A-I00).

políticos de nuestro tiempo. Durante las últimas décadas, los gobiernos y administraciones públicas de medio mundo se han visto tensionadas por la necesidad de mejorar los resultados, al mismo tiempo que se elevaban los constreñimientos fiscales y crecía la falta de legitimidad de las instituciones públicas, especialmente, en aquellos contextos con baja confianza social o elevados niveles de percepción de corrupción. Así, mientras, por un lado, se pedía un adelgazamiento del Estado, por el otro, se ha planteado la necesidad de dejar en manos de actores no estatales, fundamentalmente organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, la gestión de los problemas colectivos ante el descreimiento en la acción gubernamental y/o del personal público. Si bien es cierto que las administraciones públicas han perdido el monopolio de la solución de los problemas públicos, los acontecimientos más recientes nos han demostrado la necesidad de contar con un Estado capaz de responder ante desafíos colectivos de calado, que otros actores son incapaces de afrontar. Y esto, no solo porque no dispongan de la autoridad, organización o presupuesto para ello, sino también porque carecen de una característica cada vez más esencial del sector público, es decir, su nodalidad. Esta dimensión nodal, conectiva o red de los poderes públicos debe acompañarse de los ingredientes de apertura y colaboración con la ciudadanía, así como innovación en la generación de valor público, para realmente construir un Estado ágil y con las suficientes capacidades institucionales que permitan responder a los nuevos desafíos del presente y futuro.

A todo ello se añade la profunda transformación tecnológica en la que se asienta el GA, que ha permitido ampliar las opciones del sector público para mejorar la transparencia, participación o colaboración con la ciudadanía, conectándose directamente con la nueva revolución industrial 4.0. Junto con las tecnologías sociales de principios de siglo que comenzaron a transformar la idea de servicio público como consecuencia de una accesibilidad creciente y la presencia ubicua de las administraciones públicas, a través de nuevos dispositivos conectados a Internet, más recientemente esa idea de cambio potencial ha crecido de forma exponencial. Las tecnologías emergentes, tales como la inteligencia artificial, la computación en la nube, Internet de las cosas, *blockchain*, etc., cambian el tablero de juego en el que también operan las administraciones públicas. Hay quien habla de gobernanza inteligente, Estado exponencial o burocracia algorítmica para caracterizar una realidad en la que gobiernos y administraciones públicas deben ser capaces de aprender a usar grandes volúmenes de datos, combinados con tecnologías emergentes, para transformar su papel en la sociedad. Si bien más que una resignificación completa del papel del Estado en el mundo actual, nuestra propuesta es quizá más modesta: intensificar el papel nodal de las administraciones públicas, reforzando así sus capacidades para resolver problemas públicos,

con la ciudadanía en el centro, en un contexto de alta complejidad. Por consiguiente, la gran oportunidad para las administraciones públicas, en este tiempo que tiene como valor fuerza aprender y desaprender de forma acelerada, es la abundante disponibilidad de datos para acometer esta nueva etapa. En todo caso, para lograr todo lo anterior será necesario conocer cómo hacerlo, sin perder de vista con quién, para qué y porqué.

Este libro es el resultado de un esfuerzo colectivo de un variado grupo de personas procedentes del mundo académico, de la gestión del sector público y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito del GA. Este trabajo trae causa del Encuentro «Gobierno, Innovación Pública y Colaboración Ciudadana» que se celebró en el Instituto Nacional de Administración Pública durante la semana del 26 al 29 de abril de 2021. Durante esas jornadas se presentaron (en formato virtual y disponibles en el canal de YouTube del INAP <https://www.youtube.com/channel/UCvjvyMsqqXgVV-GH51f-sfvA>) diversas ponencias que en este libro colectivo quedan recogidas en tres bloques: el primero sobre nuevas aproximaciones y desafíos democráticos en el GA, innovación pública y colaboración ciudadana, considerando algunos de los enfoques más recientes desde una perspectiva predominantemente académica. El segundo bloque se preocupa por la idea de medición del GA, innovación pública y colaboración ciudadana, combinando una mirada académica con una propuesta procedente de la combinación con la actividad de una organización de la sociedad civil. Finalmente, el tercer bloque, desde una perspectiva más aplicada y asentada en el día a día de la gestión pública, se centra en las políticas, planes de acción y casos de GA, innovación pública y colaboración ciudadana. Todos estos trabajos han supuesto una revisión y profundización de las ponencias presentadas originalmente, de manera que el resultado general ofrece una panorámica de alto valor para diferentes públicos. Con todo ello, se hace patente la necesidad de que la colaboración entre los mundos académico y práctico en la gestión pública se haga cada vez más intensa, en un diálogo que debe ser constante para mejorar nuestras instituciones públicas.

El público al que se orienta este trabajo es variado. El libro tiene como destinatario prioritario al personal directivo y técnico, también de otros ámbitos, del sector público en todos los niveles administrativos que deseen disponer de nuevas ideas y propuestas para la acción de cara a enmarcar el trabajo diario dentro de sus organizaciones. El GA se ha convertido en una propuesta de cambio en el sector público, que requiere disponer de nuevos conocimientos, competencias y herramientas para la acción. Para ello, es importante conocer la realidad concreta de aplicación en las administraciones públicas. Al mismo tiempo, es resaltable conectar todas esas ideas, habilidades y técnicas con debates más amplios que permiten enmarcar el trabajo

diario en modelos de administraciones públicas que aportan coherencia y rumbo a las iniciativas en marcha. Este trabajo cuenta también con una indisoluble mirada académica, sobre todo, con la intención de integrarse en el debate científico sobre las implicaciones y oportunidades de estudio del GA en el contexto actual. Pero no podemos olvidar al conjunto de la ciudadanía como destinataria del libro. Así, cualquier persona con interés en lo público, seguramente, encontrará de interés los contenidos de este trabajo, sobre todo, porque la mejora de la integridad pública, el perfeccionamiento de las decisiones colectivas o la creación de valor público requieren de una ciudadanía más activa y con nuevas herramientas ligadas al GA.

Se completa esta presentación con una serie de agradecimientos a todas las personas que han hecho posible este trabajo colectivo o han intervenido de alguna forma en su desarrollo. En primer lugar, deseo mostrar mi agradecimiento al Instituto Nacional de Administración Pública, con especial mención a su directora, Consuelo Sánchez Naranjo, por promover la generación de conocimiento y el avance en el estudio del GA, siempre con el propósito de lograr unas mejores administraciones públicas y un buen gobierno. También agradezco a todo el equipo del INAP, que hizo posible el encuentro mencionado, así como el proceso editorial de este libro, por el apoyo recibido en todo momento. Incluyo aquí también a todas las personas asistentes al encuentro de GA por sus contribuciones, ideas e inquietudes que, de una forma u otra también quedan recogidas en este libro. De la misma forma lo están muchas de las inquietudes de las decenas de participantes en diferentes programas formativos del INAP donde se abordan cuestiones relacionadas con el GA, así como todos mis estudiantes en diferentes programas de grado y posgrado que cada año me hacen plantear nuevas preguntas y retos en torno a la mejora del sector público.

Finalmente deseo expresar mi gratitud a un grupo de personas más próximo. Agradezco muy especialmente el trabajo al conjunto de autores participantes en el libro, no solo por sumarse activamente a esta iniciativa con contenidos de un gran valor, sino también por cumplir con rigurosidad los plazos y tiempos marcados para las diferentes fases de este proyecto. Junto a ello, quiero sumar un agradecimiento muy especial a todo el equipo del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub), grupo de investigación que tengo el honor de coordinar en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, dentro de la Universidad Autónoma de Madrid, por su gran talento, generosidad y capacidad en el estudio y análisis de la gestión y las políticas públicas. Pero también por ser grandes personas. Aprovecho para agradecer a Ana Corojan su brillante, constante y leal colaboración desde el origen de este proyecto y su extraordinaria profesionalidad y amabilidad que confirma en cada actividad que desarrolla en

nuestro equipo. Finalmente, dedico este libro a Natalia, con quien deseo seguir escribiendo las historias más hermosas de nuestra vida, gracias a instantes únicos, en todos los puertos y trayectos que se nos presenten, siempre, con rumbo a Ítaca.

I. NUEVAS APROXIMACIONES Y DESAFÍOS
DEMOCRÁTICOS EN EL GOBIERNO ABIERTO,
INNOVACIÓN PÚBLICA Y COLABORACIÓN
CIUDADANA

CAPÍTULO 1

GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA COLABORATIVA. HACIA UN MARCO ANALÍTICO INTEGRADOR EN LA ERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 4.0

J. Ignacio Criado

Profesor de Ciencia Política y de la Administración
Director, Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub)
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid, España

1. INTRODUCCIÓN²

El gobierno abierto (a partir de ahora GA) se ha convertido en uno de los términos de referencia para gobiernos y administraciones públicas durante los últimos años. Junto con el intenso debate académico sobre el concepto, alcance, componentes, etc., no es menos cierto que el GA ha realizado un importante viaje a nivel internacional, adentrándose en las agendas públicas y de gobierno como una promesa de transformación en la forma de gobernar las sociedades, gestionar los asuntos públicos, adoptar decisiones colectivas o relacionarse con la ciudadanía desde el poder político. Ante tan ambiciosos objetivos, este capítulo ofrece una visión panorámica del GA y su evolución, de la mano de las conexiones con otros enfoques presentes en el ámbito de la Administración pública contemporánea, así como con los paradigmas actuales en la Administración pública. Así, el GA se observa desde la necesidad de que las administraciones públicas no pierdan el tren de los cambios sociales, económicos, tecnológicos, etc., que están en marcha, su integración en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como su evolución hacia una lógica que integra a todos los poderes del Estado (ejecutivo, judicial y legislativo), en torno al Estado abierto. En suma, este

² Este capítulo se ha realizado con el apoyo del proyecto Gobernanza Pública Local a través de Tecnologías para la Transparencia, Participación e Innovación Pública #SmartGovLocal (Ref. RTI2018-095344-A-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

capítulo ofrece una perspectiva que pretende guiar la reflexión y la acción en torno al GA dentro de un esquema de creciente complejidad, acelerada por los cambios relativos a la cuarta revolución industrial, así como la necesidad de atender los retos climáticos del planeta.

La noción de GA no es algo nuevo y ha ido evolucionando durante los últimos años de una manera rápida, al mismo tiempo que se ha producido su expansión internacional. Si bien a mediados del siglo XX el acceso a la información pública era el objetivo prioritario del GA, tal y como se planteó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19), lo anterior no fue más que un punto de partida para todos los cambios que se produjeron con el cambio de siglo. A partir de la llegada a la presidencia de Obama en los EE. UU., así como el apoyo de diferentes organismos internacionales, el GA se extendió de una forma global en pocos años. Por poner un ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) ha extendido su presencia institucionalizada a más de setenta países y decenas de gobiernos subnacionales. La OCDE ha logrado que el GA se incorpore a las agendas de prioridades de diferentes Estados miembros a través de una labor de difusión de experiencias y aprendizaje conjunto. Otros organismos multilaterales (como el Banco Mundial y otros a nivel regional), también han contribuido al viaje internacional del GA, colaborando activamente en un proceso de transferencia de políticas que todavía está por evaluarse e interpretarse en toda su extensión.

A su vez, el GA se ha convertido en uno de los temas de interés académico reciente dentro de los estudios de Administración pública. Este hecho se ha reforzado ante las promesas relacionadas con la reforma del sector público, incluyendo renovadas aproximaciones a un fenómeno que sigue evolucionando desde su redescubrimiento a finales de la primera década del nuevo siglo (Gil-García, Gasco-Hernández y Pardo, 2020; Ingrams, Piotrowski y Berliner, 2020, Jaeger y Bertot, 2010; Ruvalcaba-Gómez, Criado y Gil-García, 2020). Aunque existen diferentes aportaciones, probablemente, una de las más relevantes y citadas ha sido el trabajo de Meijer Curtin y Hillebrandt (2012), que integró dentro de la idea de apertura las nociones de transparencia y participación en torno a los ejes de visión y voz. De hecho, este estudio pionero sirve de fundamento a la principal contribución de este trabajo. Esto es, aquí se presenta un marco analítico integrador que se construye sobre la base de tres ejes (visión, voz y valor), unidos a los pilares tradicionales de transparencia, participación y colaboración, reformulados atendiendo también al papel clave de los datos públicos abiertos (Janssen, Charalabidis y Zuiderwijk, 2012) y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (Criado, 2009; Criado y Gil-García, 2013; Dunleavy *et al.*, 2006; Fountain, 2001; Gil-García, 2012; Gil-García y Pardo, 2005;

Gil-García, Arellano-Gault y Luna-Reyes, 2010), así como la posición central de la ciudadanía en la solución de los problemas públicos. En suma, el GA se encuentra en la agenda internacional de gobierno, y desde el mundo académico se le ha concedido un estatus de enfoque de reforma administrativa con unas connotaciones propias que se discuten en este trabajo.

El capítulo se desarrolla de la siguiente manera. En la siguiente sección se presenta un breve estudio de la evolución del GA, desde su origen en las leyes de acceso a la información pública hasta los momentos más recientes en los que se trabaja sobre colaboración, coproducción de servicios e innovación pública, pasando por la atención a su conexión con otros conceptos recientes de la Administración pública contemporánea. La sección tercera aborda una aproximación a los principales paradigmas de reforma y modernización del sector público de las últimas décadas, poniendo el acento en su relación con el GA, así como los medios y fines propuestos desde cada una de esas propuestas. En la sección cuarta se ofrece un marco analítico integrador sobre GA orientado a guiar la investigación y práctica en gestión pública, realizando una interpretación propia sobre los ejes, pilares, medios y fines, así como los vectores que componen esa propuesta general. Finalmente, se cierra el capítulo con unas ideas finales que se centran en la necesidad de promover la institucionalización del GA, atendiendo a una serie de desafíos presentes en las administraciones públicas y sociedades contemporáneas.

2. EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO. DESDE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, A LA INNOVACIÓN PÚBLICA

Haciendo un mínimo de ejercicio de arqueología administrativa, se puede confirmar que la noción de gobierno abierto (GA) ha evolucionado a lo largo del tiempo, dado que no es un término nuevo, si bien se han planteado diferentes enfoques. Como se ha apuntado en otro lugar (Criado, 2013), en la etapa pre-Obama, la idea de GA estuvo estrechamente ligada a las leyes sobre el derecho de acceso a la información pública, con una atención a las cuestiones relativas con el secreto de las acciones de gobierno y administraciones públicas, así como iniciativas centradas en abrir puertas y ventanas del sector público para aumentar la atención externa y remover el oscurantismo administrativo (Clarke y Francoli, 2014; Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2018; Parks, 1957). Particularmente, la extensión de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y la incorporación de mecanismos para mejorar la manera en la que organizaciones públicas rinden cuentas ante el

público fueron los mecanismos utilizados durante los primeros años de la segunda mitad del siglo pasado (Coroan y Campos, 2011; Dassen y Cruz, 2012; Hood, 2011). Sin embargo, esta perspectiva original del GA de la era previa a la generalización de Internet evolucionó de manera radical con el cambio de milenio, dando lugar a diferentes miradas o enfoques que inciden en aspectos distintos, en muchos casos conectando intereses, modelos y propuestas previos dentro del ámbito de la Administración pública.

En primer lugar, el desarrollo de la noción de GA se revitalizó gracias al apoyo político y liderazgo social en diferentes contextos a partir del desarrollo de las tecnologías de la web 2.0 y la llegada de la presidencia de Obama en los EE. UU. (White House, 2009). Al margen de la propuesta de tres pilares (transparencia, participación y colaboración) y la creación bajo su liderazgo de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, durante sus primeros años de presidencia se tendió a ligar GA con determinadas opciones con base tecnológica. Esta visión fue sumando, entre otras, la idea de “government as a platform” (Lathrop y Ruma, 2010) o *wiki-government* (Noveck, 2009), es decir, gobiernos y administraciones públicas como plataforma. Dentro de estos enfoques tecnooptimistas se ha presentado el GA como una nueva filosofía de acción gubernamental fundada en la utilización de las tecnologías de la web 2.0. En estos trabajos, se puso el acento en las capacidades singulares de estas nuevas herramientas tecnológicas para desarrollar innovaciones en las administraciones públicas. En la narrativa de estos trabajos no solo se enfatizó la dimensión tecnológica, sino también el desarrollo de mecanismos de inteligencia colectiva en línea con proyectos cercanos, tales como la Wikipedia, y otros que entonces ya estaban en marcha en diferentes latitudes. Consiguientemente, emergía una manera de entender el GA de una forma exploratoria y sin atender a los propósitos o fines esperados o sus potenciales problemas, tal y como se pusieron de relieve después. Al mismo tiempo, muchos de los desarrollos más recientes del GA no se hubieran producido sin la implantación de herramientas tecnológicas avanzadas con capacidad para incidir en la transparencia, la participación o la colaboración.

Otros autores se aproximaron desde una perspectiva más académica al fenómeno del GA con un enfoque centrado en la idea de modelo de madurez, en línea con esquemas tradicionales del gobierno digital. Desde esta perspectiva, se entendía el GA como un proceso acumulativo y creciente con varias etapas, por ejemplo, desde unas condiciones iniciales y transparencia, pasando por la participación, hasta llegar a la colaboración y un compromiso ubicuo con la ciudadanía (Lee y Kwak, 2012). Esta idea de proceso y sucesión de etapas suponía alcanzar determinados hitos que implican a nivel interno una mayor complejidad técnica/gerencial, así como riesgos y desafíos, y a nivel

externo un mayor compromiso ciudadano y valor público. En cada uno de esos momentos, gobiernos y administraciones públicas debían desarrollar una serie de capacidades ligadas a la gestión de los datos y unos resultados concretos, desde facilitar el acceso a las páginas web públicas o la rendición de cuentas, hasta la promoción de cambios culturales en los procesos de adopción de decisiones o generando una mayor implicación ciudadana en la gestión de lo público (Lee y Kwak, 2012, p. 497). Así, cada uno de los estadios evolutivos forma parte de una lógica incremental, que asimila la adopción del GA en el ámbito público a una sucesión de etapas acumulativas ligadas a los tres pilares clásicos.

Otra perspectiva puso de relieve la integración del GA en el ciclo de las políticas públicas. Aquí nos encontramos con aportaciones como la de Osimo (2011) quien aborda la cuestión del GA desde una reconsideración del modelo de ciclo de las políticas públicas (Jann y Wegrich, 2007). El punto clave de esta propuesta es que se realiza una identificación de potenciales nuevas actividades y aplicaciones ligadas a cada una de las cuatro fases del ciclo de las políticas públicas. En el caso de la fase 1 de identificación y definición de problemas públicos se habla de herramientas colaborativas de debate, grupos focales, tormentas de ideas, espacios wiki de creación de contenidos, herramientas de comentarios y foros abiertos, etc.; la fase 2 de diseño combina herramientas de *crowdsourcing*, normativa colaborativa, documentos normativos comentables, e-peticiones, etc.; la fase 3 de implementación integra laboratorios de innovación, herramientas de coproducción, plataformas de datos abiertos, espacios digitales de colaboración o plataformas de gamificación, etc.; finalmente, la fase 4 de evaluación y monitorización experimenta herramientas digitales de sondeo y encuesta, plataformas de visualización de datos, etc. En definitiva, a través de ejemplos concretos en cada uno de los diferentes ámbitos del GA se podría hablar de una recomposición del proceso de las políticas públicas, integrando herramientas aplicables a cada una de las fases de su desarrollo para extender su impacto al conjunto del sector público (de hecho, aquí no se menciona el GA como una política pública en sí misma).

La relación con la creación de valor público ha sido otro de los temas de interés en torno al GA. A partir del clásico esquema de Moore (1995), Harrison *et al.* (2012) expusieron la necesidad de creación de un marco fundado en la creación de valor público de cara a alcanzar metas públicas desde la perspectiva del GA. En otras palabras, si el objetivo central del sector público es la creación de valor (público), o solucionar problemas sociales conforme a las necesidades de las comunidades afectadas, en línea con Moore (1994), las burocracias y las agencias gubernamentales pueden y deben incorporar la filosofía del GA. Esta perspectiva conecta con la necesidad de centrarse en

los fines, que deben llevar a un buen gobierno sobre la base de una nueva manera de entender la interacción entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Así, la combinación de transparencia, participación y colaboración hace que el valor público sea un proceso más democrático porque incide directamente en la involucración de la ciudadanía en los asuntos públicos y los procesos de adopción de decisiones gubernamentales. Por consiguiente, aquí se integra uno de los enfoques más conocidos en el ámbito de la Administración pública (valor público), junto con el esquema del GA, asumiendo que aquella idea (crear valor público) debe ligarse siempre a esta (GA) si se pretende que tenga un impacto real desde la perspectiva de la ciudadanía.

Otro de los enfoques clave que ha tenido el GA se ha referido a la gestión de los datos públicos abiertos (*open government data*), así como las relaciones intergubernamentales o interoperabilidad para mejorar las relaciones entre administraciones públicas. La importancia de los datos públicos abiertos es algo generalizado a la hora de entender el GA, tal y como han planteado diferentes autores (McDermott, 2010), si bien la necesidad de conectar los datos entre agencias públicas es un ámbito clave que se ha resumido en una expresión: *big and open linked data* (datos abiertos, masivos y enlazados) (Janssen y van den Hoven, 2015; Janssen, Charalabidis y Zuidervijk, 2012). Inicialmente, la importancia para el GA de la interconexión de datos, información y tecnologías entre diferentes administraciones públicas se había expresado a través de la necesidad de interoperabilidad o relaciones intergubernamentales dentro del ámbito tecnológico (Criado, 2012; Criado, Gascó y Jiménez, 2011; Pardo, Gil-García y Luna-Reyes, 2010; Pardo, Nam y Burke, 2012). Así las cosas, la reflexión sobre cómo mejorar las dinámicas de compartición de datos o las limitaciones a dichos procesos ha sido uno de los focos de interés del GA. En todo caso, habría que insistir en que la necesidad de colaboración entre diferentes gobiernos y administraciones públicas, o lo que es lo mismo, mejorar las relaciones intergubernamentales o multinivel para alcanzar las promesas del GA, es una de las temáticas relativamente menos atendidas si se compara con otros aspectos.

La relación entre GA y cocreación y/o coproducción, así como la innovación pública, es quizá uno de los ámbitos de interés más recientes. Mientras la cocreación se centra más en la colaboración del sector público para mejorar los procesos de adopción de decisiones, la coproducción se orienta a la colaboración durante su implantación y en el momento final del proceso de las políticas públicas, con diferentes matices (Criado y Guevara-Gómez, 2021; Levine y Prietula, 2013). Lo importante es que estos conceptos han acercado la idea de GA a un espacio donde la interacción con actores externos al sector público se ha hecho cada vez más importante. Así, junto con la ciudadanía a la que se quiere empoderar, las organizaciones de la sociedad

civil se sitúan como colaboradoras necesarias de gobiernos y administraciones públicas, pero no desde un esquema tradicional de grupos de interés o *lobby*, sino a través de una visión más deliberativa de los procesos de adopción de decisiones y gestión de la implementación de soluciones públicas en el terreno (Criado *et al.*, 2020; McGann, Blomkamp, y Lewis, 2018; Ruijter y Meijer, 2019; Shin, 2019). Desde aquí surgen ideas ligadas a la innovación pública, orientadas a promover la inteligencia colectiva, incluyendo mecanismos como *hackatones* cívicos o laboratorios de innovación pública, así como herramientas como el *design thinking*, la creación de prototipos o las técnicas experimentales y las ciencias del comportamiento (Tõnurist *et al.*, 2017; Kankanhalli, Zuiderwijk y Tavi, 2017; Meijer, 2019). La innovación pública entra entonces de lleno en la idea de GA, sobre todo, alrededor de una serie de herramientas aplicables para favorecer la colaboración con diferentes colectivos de ciudadanos y organizaciones que pueden aportar parte de su conocimiento y capacidades para solucionar problemas colectivos.

Seguramente, una de las cuestiones que más controversia ha generado respecto al GA se refiere a cómo integrar las diferentes dimensiones que lo componen. En el trabajo de Meijer *et al.* (2013) se plantea esa cuestión de una manera directa a partir de un esquema que diferencia entre dos ejes: visión (transparencia mediante el acceso a información gubernamental) y voz (participación en los procesos de adopción de decisiones). Lo más interesante de este trabajo es que, al margen del contenido de cada una de esas dimensiones, realiza un intento de identificación de las posibles conexiones entre visión y voz, diferenciando entre relaciones de sinergia, relaciones complementarias y relaciones debilitantes. Teniendo en cuenta esta necesidad, una de las preocupaciones posteriores ha sido la de cómo entender los bloques constituyentes del GA, así como las interacciones entre sí de cara a capturar su alcance potencial (algo que veremos en la sección posterior). En todo caso, una propuesta más reciente desde esos mismos fundamentos (Schnell, 2020) pone en alerta sobre algunos de los retos de esa conexión entre visión y voz, sobre todo, como consecuencia de la globalización del fenómeno y su utilización acrítica en contextos no democráticos, cuestionando que la tecnología sirva *per se* para solucionar algunas de las debilidades del GA.

Dentro de este recorrido por la evolución de la noción de GA, así como de los enfoques o ideas de interés relacionados, no puede dejar de presentarse la ampliación a través de la noción de Estado abierto (EA), para incluir junto al poder ejecutivo, los poderes legislativo y judicial (OCDE, 2017). La idea de EA extiende su presencia hacia los tres poderes estatales, así como las agencias y organismos independientes y todos los niveles de gobierno (local/municipal, regional/estatal y nacional/federal). La idea de EA consiste en que puedan «explotar las sinergias y compartir las buenas prácticas y lecciones

aprendidas entre ellos y con otros actores promover la transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación para apoyar la democracia y el crecimiento inclusivo» (OCDE, 2016). Esa misma idea ya aparecía presente en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016), y se ha ido consolidando también junto con la necesidad de vincular el GA a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, algo que ya han asumido diferentes planes de acción presentados ante la Alianza para el Gobierno Abierto. Con todo ello, se quiere poner el acento en la relación del GA con el fin de lograr sociedades más justas e inclusivas.

3. PARADIGMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO

Otra de las cuestiones a tener en cuenta es la relación del gobierno abierto (GA) con los paradigmas contemporáneos en Administración pública. En su trabajo reciente, Ongaro (2020, p. 250) menciona que un paradigma dentro de los estudios de Administración pública puede definirse como un conjunto de asunciones básicas sobre cómo organizar el sector público. Otros autores también han planteado ideas sobre lo que es una doctrina administrativa (Hood y Peters, 2004; Hughes, 2012) o maneras de entender los paradigmas científicos en la gestión pública (Barzelay, 2001). Sin embargo, la noción de Ongaro (2020) es lo suficientemente clara para mostrarnos la esencia de lo que estamos planteando aquí. Durante las últimas cuatro décadas se ha producido una sucesión de paradigmas en Administración pública con un nexo común: por primera vez, la gestión de las organizaciones públicas cuenta con un andamiaje teórico conceptual independiente de las propuestas procedentes del mundo de la gestión de las organizaciones privadas. Al mismo tiempo, los enfoques han ido evolucionando con el tiempo, sobre todo, durante las dos últimas décadas, dando lugar a variantes, derivaciones y nuevas propuestas que amplían la diversidad. En los siguientes párrafos refrescaremos algunas ideas acerca de la Administración pública tradicional (nuevo servicio público), nueva gestión pública, nueva gobernanza pública (gobernanza colaborativa) y la gobernanza inteligente (y algorítmica), tal y como ya se planteó en otro lugar (Criado, 2016). Aquí se tiene en cuenta su relación directa con la noción de GA.

El primero de los paradigmas que apuntamos aquí se trata de la Administración pública tradicional (weberiana) (APT) (*traditional public Administration*) y el desarrollo posterior hacia un enfoque neoweberiano o nuevo servicio público (*neo-weberian state* o *new public service*). En un primer momento, la relación entre la APT y el GA se vincularía a las primeras

normas relacionadas con el acceso a la información pública y transparencia, desde una lógica garantista, en un esquema centrado en el cumplimiento. Sin embargo, al margen de los desajustes del modelo de APT con la realidad, una vez comenzado este siglo, la profundización del enfoque *neoweberiano* (Pollit y Bouckaert, 2011) o el nuevo servicio público en el ámbito norteamericano (Denhardt y Denhardt, 2000), con su atención a la teoría democrática, el rescate del papel central de la ciudadanía (frente al rol subsidiario como cliente o usuario), así como el componente estratégico del sector público en la sociedad (Criado, 2016) han permitido considerar una estrecha relación de este paradigma con el GA. Es particularmente importante la perspectiva de mejorar la rendición de cuentas y la necesidad de mejorar la integridad pública mediante el combate a la corrupción, así como el reforzamiento de la capacidad directiva y profesional de las administraciones públicas. También lo es el hecho de considerar un reforzamiento normativo de las instituciones como mecanismo de consolidación democrática, sobre todo, dentro de contextos con debilidad institucional y limitada confianza social.

El segundo de los paradigmas es la llamada nueva gestión pública (NGP) que emerge a partir de los años ochenta del siglo pasado. Seguramente, esta propuesta de organización del sector público sea la más lejana respecto del significado del GA. Más allá de la visión economicista sobre el sector público de la NGP (Osborne y Gaebler, 1992; Pollit, 2002), dentro de este enfoque existe una despreocupación casi total por la relación con los actores externos que rodean las organizaciones públicas, más allá de su consideración como clientes. Esto deriva del hecho de que se trata de una propuesta fundada sobre el ideal eficientista del sector público y la nueva economía institucional, incluso en el entorno europeo continental y mediterráneo (Barzelay y Gallego, 2010; Bezes y Parrado, 2013; Ongaro, 2008; Pollit y Bouckaert, 2011; Sotiropoulos, 2015; Ramió, 2001). De hecho, conceptos como transparencia (más allá de la regulación de mercados públicos de servicios), participación o colaboración no se encuentran dentro de la «caja de herramientas» de la NGP. En consecuencia, se podría decir que el resurgimiento reciente del GA realmente ha sido una reacción, en mayor o menor medida, respecto de las implicaciones de la NGP en el sector público en las décadas anteriores, con diferentes críticas a este enfoque que han cuestionado su vinculación con el neoliberalismo económico. Así, los problemas derivados de la aplicación de determinadas herramientas o las incoherencias internas del modelo (Pollit y Bouckaert, 2011) fueron provocando el surgimiento de ideas como el *whole-of-government* o *joined up governance* que han tratado de atajar la excesiva fragmentación de los procesos de agencialización del sector público mediante una visión holística de la maquinaria burocrática (Christensen y Lægreid, 2007; Humpage, 2005; Ling, 2002; Pollit, 2003;

Ross *et al.*, 2011). En todo caso, la NGP sigue teniendo presencia como paradigma y sus herramientas activas en diferentes contextos administrativos, incluyendo el español, dado que la preocupación por la gestión parsimoniosa de los recursos públicos no puede dejar de estar presente entre quienes se interesan por el GA.

El tercero de los paradigmas por los que ha transitado la Administración pública contemporánea es la (nueva) gobernanza pública (*public governance*). Este esquema de organización de la gestión de los servicios públicos traslada el interés de las administraciones públicas hacia el entorno y las redes de actores para lograr una mayor colaboración público-privada en la solución de problemas colectivos (Fawcett y Daugbjerg, 2012; Osborne, 2006; Provan y Kenis, 2008; Robichau, 2011). La propuesta de la gobernanza pública, que sitúa el foco en la promoción de las relaciones entre redes de actores para alcanzar metas colectivas (Bevir y Rhodes; 2016; Kickert, 1997; Klijn, 2008; Mayntz, 1998), supone descubrir la colaboración público y privada para resolver problemas públicos cada vez más complejos, retorcidos o perversos (*wicked-problems*) (Head y Alford, 2015; Van Bueren *et al.*, 2003). Pero esta propuesta no solo entronca con el GA mediante la atención a la dimensión externa de gobiernos y las administraciones y los problemas públicos. También es uno de los puntos de partida del interés por las ideas de cocreación de políticas públicas, en la medida que tienen una relación estrecha con la idea de gobernanza y la mejora colectiva de los procesos de adopción de decisiones colectivas, así como la implementación de servicios públicos. Por consiguiente, la conexión de este paradigma con el GA es muy directa en esa apertura al entorno, si bien existen ciertas dudas sobre si el hecho de que se abogue por los partenariados público-privados como eje central de la propuesta, no es más que una manera de reformular el vaciamiento del Estado (Bovaird, 2004; Hodge y Greve, 2007). Esto último bien en línea con la NGP, como también puso de relieve el enfoque de la Administración holística (*whole-of-government*) mencionado más arriba, bien en línea con quienes consideran que las administraciones públicas y su personal son instrumentales al marco económico dominante y deben ser sustituidas por actores de la sociedad civil como líderes de la solución de problemas colectivos.

Finalmente, la noción de GA tiene una estrecha relación con el último y más reciente paradigma en la Administración pública, que hemos denominado gobernanza pública inteligente (GPI). Siguiendo lo planteado en otro lugar (Criado, 2016), nuestra perspectiva es que la relación entre GA y este paradigma es la más intensa entre los enfoques planteados, por varios motivos. El primero de ellos es que la profunda raíz común en la teoría política democrática, de manera que desde la primera década del nuevo siglo se produjo una aceleración de cambios derivados de la nueva ola tecnológica

colaborativa, es el fundamento de nuevas formas de hacer política. Este nuevo modelo se basa en principios y valores de la filosofía abierta derivada de la llamada web 2.0 (siendo la Wikipedia el ejemplo emblemático), la ética *hacker* (Castells, 2013; Himanen, 2002) y la economía colaborativa o del bien común (Ostrom, 1990), más que a modelos de negocio predadores y uberizados. Por consiguiente, hay quien sostiene que el movimiento del GA es una traducción de todo lo anterior en el sector público, dando lugar a una cristalización de los pilares de transparencia, participación y colaboración (Chun *et al.*, 2010; Hood, 2011; Jaeger y Bertot, 2010). Como ya se apuntó previamente, «la teoría política democrática se sitúa como eje vertebrador de una nueva manera de entender la gestión pública que hace de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas sus pilares básicos. Además, la colaboración con la ciudadanía no se entiende como una excusa o un proceso exógeno, sino como una necesidad real de integración del conocimiento disperso en la sociedad para identificar y solucionar problemas públicos» (Criado, 2016, p. 256).

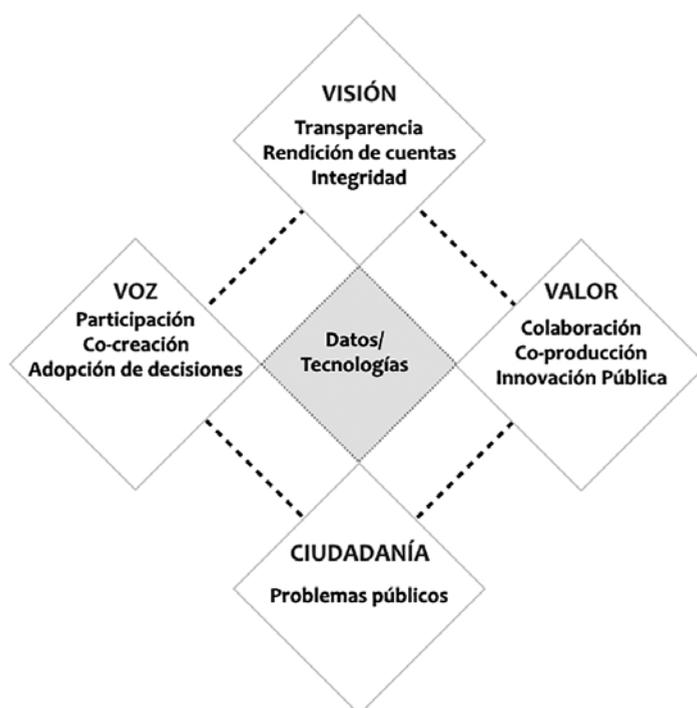
En definitiva, la noción de GA ha ido ganando relevancia dentro de los paradigmas que se han ido consolidando en la disciplina de Administración pública durante las últimas décadas, aunque con matices. Desde nuestro punto de vista, la APT y los más recientes modelos neopúblicos tienen una cierta relación con el GA, pero sin el nivel de concreción del paradigma de la GPI. La gestión pública basada en la generación y desarrollo de inteligencia (*smart*), sobre todo, gracias a las nuevas capacidades de los datos abiertos y tecnologías emergentes, se ha ido amplificando en diferentes contextos (Scholl y Scholl, 2014). Desde esa perspectiva inteligente, se ha tendido a considerar la capacidad relacional (nodalidad) de gobiernos y administraciones como su elemento nuclear (Chourabi *et al.* 2012; Gil-García, 2012; Gil-García, Helbig y Ojo, 2014; Gil-García, Zhang y Puron-Cid, 2016; Noveck, 2015). Al mismo tiempo, el GA contribuye a una perspectiva colaborativa y pluralista de ese nuevo paradigma en la gestión pública, que no puede determinar soluciones unívocas para problemas públicos cada vez más complejos e impredecibles.

4. MARCO ANALÍTICO PARA EL GOBIERNO ABIERTO. EJES, PILARES, MEDIOS Y FINES PARA LA ACCIÓN Y EL ANÁLISIS

En esta sección se realiza una interpretación y desarrollo propio de las dimensiones que incorpora el gobierno abierto (GA) de cara a establecer una guía de reflexión, pero también para la acción, en su institucionalización en las administraciones públicas. Además de los pilares convencionales de transparencia, participación y colaboración, discutimos otras dimensiones como

rendición de cuentas, integridad e innovación pública, así como el papel de los datos y las tecnologías de la información y la comunicación. En consonancia con ello, hacemos una recomposición de diferentes aspectos mencionados previamente con la intención de ofrecer una perspectiva propia que integra los diferentes componentes del GA, dado que existe una cierta diversidad de propuestas que mezclan medios y herramientas con fines y resultados. Todo lo anterior queda resumido en la figura 1.

Figura 1. Marco analítico del gobierno abierto. Ejes de visión, voz y valor



Fuente: elaboración propia, a partir de Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012).

Los tres ejes que se plantean vienen de la propuesta original de Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012). Para estos autores el GA se compone de *visión*, referida al acceso a la información pública y transparencia (aquí tienen como objetivo la rendición de cuentas e integridad). En segundo lugar, *voz*, eje ligado a la apertura a la participación dentro de los procesos de adopción de decisiones públicas, sean formales o informales (que se orientan a la cocreación). Aquí añadimos un tercer eje, *valor*, vinculado a la dimensión de puesta en práctica de soluciones públicas mediante la colaboración interna (con otras

organizaciones públicas) o externa (con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil), que se centra en actuaciones coproducidas, esenciales para una determinada comunidad política y social. Junto a todo ello, los datos y las tecnologías de información y comunicación (TIC) se convierten en vectores de soporte y la ciudadanía y los problemas colectivos en diana del modelo. Finalmente, todo lo anterior se encuentra al servicio de la ciudadanía y la solución de los problemas públicos, que son el centro de toda acción de gobierno. En los siguientes párrafos desarrollamos esta propuesta que viene a construir nuestra posición conceptual en torno al GA, así como su aplicación en forma de hoja de ruta que pretende colaborar en su institucionalización dentro del sector público.

Dentro del *eje de visión* aparece el pilar de disponibilidad de información y transparencia. Según diversos autores, la disponibilidad de información se trataría de una precondition de la transparencia, en la medida que el acceso básico a la información es esencial para iniciar el camino de la apertura, especialmente, en un momento donde las oportunidades para ese proceso a través de medios electrónicos y digitales, sobre todo a través de páginas web, se han multiplicado (Gil-García *et al.*, 2020; Jaeger y Bertot, 2010; Piotrowski, 2017). Lo anterior también está directamente relacionado con lo que se denomina «lenguaje claro» o comprensibilidad, es decir, el hecho de que la información sea entendible por cualquier ciudadano, independientemente de su nivel socioeducativo. Esto supone que la información debe superar las asimetrías y brechas digitales para llegar a la ciudadanía de una manera completa y sin que las limitaciones cognitivas o tecnológicas, por ejemplo, supongan un menoscabo en el acceso a los contenidos de acción gubernamental.

Este eje de visión en el sector público se refuerza a través de la consolidación de la transparencia externa. Lo anterior significa que se ha puesto el acento en la necesidad de plantear una visión de la transparencia cada vez más mediada por la tecnología desde una dimensión comunicativa o externa (Villodre, Reynaers y Criado, 2021). La transparencia implica cumplir no solo con el derecho de acceso a la información suficiente, relevante y actualizada que establecen las normas (ejercicio o publicidad activos) o la divulgación de información bajo demanda o solicitud de información (ejercicio pasivo o derecho de acceso). Meijer *et al.* (2012) también indican el papel del acceso forzado a la información a través de las filtraciones y acciones de alertadores (*whistleblowers*). Complementariamente, esta dimensión externa de la transparencia también se ha puesto de relieve en la incorporación de herramientas de visualización de datos, en algunos casos dentro de portales de datos abiertos, que potencian la interacción con usuarios externos, bien sean ciudadanos con interés en una determinada materia, bien otros

actores como periodistas, juristas, profesorado universitario, empresas, etc., así como datos desestructurados procedentes de plataformas sociales, en todo caso, centrados en la reutilización por actores diversos.

En lo que respecta al *eje de visión*, hay que señalar que los fines a alcanzar con la transparencia son, principalmente, la rendición de cuentas (*accountability*) y la integridad (*integrity*) públicas. En el caso de la rendición de cuentas, implica que gobiernos y administraciones públicas deben convertir sus esfuerzos por ser más transparentes en un ejercicio que permita un mayor conocimiento de sus planes normativos y de acción. Con ello se persigue que sea posible un seguimiento público y la comparación de los objetivos establecidos *a priori* con los alcanzados *a posteriori*, así como una explicación de dicho proceso de forma obligatoria y no voluntaria. Por su parte, la transparencia también se orienta a lograr un mejor combate contra la corrupción, propiciando el establecimiento de sistemas de integridad pública, de cara a fortalecer valores éticos, así como incorporando mecanismos para consolidar la integridad de las instituciones y afianzar la confianza ciudadana. En este caso, el GA se orienta a valores éticos en los que se fundamentan las instituciones públicas, así como en establecer instrumentos preventivos centrados en evitar las capturas de los intereses privados en el sector público (OCDE, 2016). Aquí el desarrollo de códigos de conducta, mapas de riesgos, normas de incompatibilidades del personal público, mecanismos de transparencia algorítmica, la disponibilidad pública de las agendas de personal directivo y/o altos cargos, la posibilidad de seguimiento de la huella de cualquier norma aprobada por las autoridades (huella normativa), el registro de *lobbies* (o actores que interactúan con las administraciones públicas), así como la protección de personas alertadoras de posibles casos de corrupción, integrarían los instrumentos a desarrollar desde una óptica de GA.

El *eje de voz* emerge en torno al pilar de la participación ciudadana como medio para lograr una mayor apertura en los procesos de adopción de decisiones públicas. La participación ciudadana se ha entendido de diferentes maneras, si bien cuando nos referimos a GA podemos centrarnos en el acceso a la arena donde se adoptan las decisiones públicas (Chun *et al.*, 2010). De alguna manera, esto estaría vinculado a la noción de apertura, no solo de información, sino de acceso a actores o decisores clave (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012). Por tanto, la participación ciudadana desde la óptica del GA tiene varias singularidades. Por un lado, el acceso a la información y transparencia son precondiciones para su puesta en marcha y nutren de manera diferencial su desarrollo. Por ello es tan importante la noción de «relación sinérgica» entre transparencia y participación, ya que esta relación implica que «la transparencia asegura que el público tiene acceso a la información

acerca de gobiernos y administraciones públicas y la participación proporciona al público el acceso a esos gobiernos y administraciones públicas» (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012, p. 14). De hecho, estos autores plantean que transparencia y participación constituyen dos dimensiones interdependientes que conforman el núcleo duro del GA.

Por otro lado, la participación ciudadana ahora se beneficia de esa disponibilidad de información desde una perspectiva más amplia, que se extiende potencialmente a un mayor acceso a los actores clave. Además, la participación ciudadana se complementa con la disponibilidad de una mayor cantidad de herramientas tecnológicas orientadas a integrar conocimiento disperso en la sociedad dentro del ámbito institucional, ampliando la escala hacia el conjunto de la ciudadanía. Por ejemplo, lo anterior se hace no solo a través de plataformas digitales de participación ciudadana (con funcionalidades y aplicaciones diversas), incluyendo casos como *Decide Madrid*, *Decidim Barcelona* o *Decide Sevilla* (bajo plataformas con *software* de diferente tipo), sino también mediante mecanismos de legislación colaborativa, presupuestos participativos, procesos deliberativos, foros abiertos, etc. Adicionalmente, no hay que olvidar una dimensión informal de acceso a las arenas donde se adoptan decisiones públicas con una mayor participación permite la incorporación de conocimiento cada vez más disperso en la sociedad, así como una mayor pluralidad de visiones desde el momento mismo de la definición de los problemas públicos.

El *eje de voz* pretende mejorar la participación de cara a conseguir una mejora en las decisiones públicas mediante la cocreación de políticas públicas. Durante los últimos años se ha puesto el acento en la necesidad de generar mecanismos de codiseño de las políticas públicas con la ciudadanía, identificando ese momento con el inicio del proceso de incorporación en la agenda pública de determinadas problemáticas sociales y la generación de respuestas de carácter normativo, si bien no exclusivamente. En definitiva, la cocreación comprende la fase de iniciación de las acciones públicas y/o su planificación estratégica (Brandsen, Steen y Verschuere, 2018), frente a la coproducción, que se centra en el momento de la implementación (Clark, Brudney y Jang, 2013). Por tanto, la finalidad de la participación ciudadana se orienta a lograr el mayor acceso posible de actores sociales, desde el origen mismo de la definición de los problemas públicos, hasta su presencia en el plano de la adopción de las decisiones, ahora con mayor disponibilidad de herramientas tecnológicas (Charalabidis y Loukis, 2012; Linders, 2012). En definitiva, la cocreación constituye un momento donde la ciudadanía se integra en el proceso político de cara a definir qué problemas requieren la atención (o no) de las instituciones, cómo se definen dichos problemas, no solo por actores institucionales, y qué intereses se

encuentran en presencia para decidir colectivamente sobre su incorporación en la agenda institucional.

El *eje de valor* completa nuestra aproximación al GA, como una tercera dimensión fundada en el pilar de la colaboración. La colaboración se orienta hacia ámbitos más concretos en los que gobiernos y administraciones públicas interactúan con determinados individuos y organizaciones para generar un determinado servicio público, mejorar un proceso o construir una solución a un determinado problema público (Gil-García, Gasco y Pardo, 2020). Aquí se diferencia la colaboración de la participación tanto en lo que respecta a la (1) escala de personas/organizaciones involucradas, el (2) alcance de las acciones a llevar a cabo y el (3) momento del proceso político en el que se producen. En el caso de la colaboración nos referimos a grupos de individuos y organizaciones reducidos, que actúan junto con gobiernos y administraciones públicas en ámbitos de actividad delimitados y concretos y lo hacen en la etapa final de implementación de políticas públicas, es decir, en un ámbito focalizado de gestión de un servicio público. Como recientemente sostienen diferentes autores de varias maneras, la colaboración se centra en problemas públicos (Noveck, 2021; Sørensen y Torfin, 2012), a través del diseño de soluciones concretas basadas generalmente en datos abiertos (Meijer y Potjer, 2018), orientadas a generar valor público para una determinada comunidad política (Criado *et al.*, 2020).

La colaboración tiene varios aspectos para tener en cuenta. Un papel importante lo tienen las relaciones intergubernamentales o entre diferentes niveles administrativos, tanto horizontal como verticalmente, dentro de un contexto de GA. La interoperabilidad entendida como capacidad de intercambiar datos e información mediante el uso de TIC constituye la colaboración entre organizaciones y personas dentro del sector público y es un elemento clave de la colaboración en GA. Esta inteligencia institucional interconectada dentro del sector público también puede sumar organizaciones privadas o del tercer sector. El hecho de que la colaboración se circunscriba a una cantidad más limitada de grupos, dentro de un espacio concreto de actividad, permite que ciudadanos y otros actores puedan colaborar en el diseño de procesos que comienzan con la exploración de las necesidades sociales clave de una comunidad, de manera que después proceden a la coproducción de soluciones y el testeo de prototipos para mejorar los servicios públicos (Torfing *et al.*, 2021). En este sentido, la creación de valor público, definida en términos de Moore (1995) como actuaciones que son verdaderamente esenciales para la mejora de la calidad de vida de la comunidad a la que se sirve, se convierte en un aspecto esencial de la colaboración. Aquí encontramos también aplicaciones digitales que desarrollan procesos de innovación pública abierta y colaborativa para resolver problemas colectivos junto con la ciudadanía desde

dentro (Challenge.org) y fuera (FixMyStreet, etc.) del sector público o para aumentar sus capacidades de cara a superar sus limitaciones organizativas mediante la colaboración entre empleados públicos (GitHub, GovLoop, etc.) (Criado, 2016; Mergel, 2015; Mergel y Desouza, 2013). Así las TIC cuentan con un peso creciente en diferentes esferas de la innovación pública (Lember, Brandsen y Tonurist, 2019).

El *eje de valor* se orienta a mejorar la colaboración con el propósito de incrementar el valor público de soluciones colaborativamente diseñadas a través de la coproducción de servicios, es decir, el diseño de soluciones innovadoras a problemas públicos concretos mediante diferentes herramientas. Ante los constreñimientos de recursos que hacen frente gobiernos y administraciones públicas de nuestro tiempo, una de las vías que se ha detectado para seguir adelante es la innovación pública. A través de ella se integra el objetivo de crear valor público, bien sea a través de medios y herramientas ligados a la innovación de servicios públicos, bien sea a través de la utilización de plataformas tecnológicas de coproducción (Criado y Gil-García, 2019; Meijer y Boon, 2021). Como sugieren Torfing *et al.* (2021), el valor público proporciona así un objeto límite que facilita la colaboración de actores públicos y privados muy variados, de manera que se refuerza mutuamente con la innovación pública. En definitiva, la coproducción incorpora a diferentes actores, tanto institucionales como sociales, de cara a generar soluciones innovadoras para mejorar servicios públicos en un ámbito de actividad especializado, localizándose en el momento final del proceso de implementación de la gestión de las políticas públicas.

A continuación, se añaden dos categorías nucleares del esquema presentado de GA, si bien cuentan con una naturaleza diferente a los ejes de visión, voz y valor: los *datos públicos abiertos* (*open government data*) y las TIC en gobiernos y administraciones públicas (*e-government* o administración digital). Por un lado, los datos se han ido convirtiendo en el petróleo de nuestras sociedades y economías, de manera que la apertura y reutilización de los datos públicos es esencial para entender cómo gobiernos y administraciones públicas avanzan en línea con el GA. Este tema ha ido escalando como aspecto esencial de quienes desarrollan estrategias y políticas, dado que los datos públicos abiertos no solo permiten mejorar la accesibilidad de la información y la transparencia, sino que también resultan esenciales para perfeccionar los procesos de participación ciudadana o consolidar dinámicas de colaboración entre diferentes actores. El nivel de sofisticación de los portales de datos abiertos se completa con herramientas de visualización que logran mejorar la comprensibilidad o la rendición de cuentas, al mismo tiempo que los *hackatones* o concursos de ideas ofrecen la ocasión de coproducir nuevos servicios públicos o innovar en los ya existentes. En definitiva, los datos

públicos abiertos, sobre todo a través de portales de datos abiertos especializados, permiten que diferentes administraciones públicas compartan el núcleo de su actividad con la ciudadanía, empresas y organizaciones sin fines de lucro, de manera que la puedan reutilizar con finalidades muy variadas, activando los ejes de visión, voz y valor.

El otro vector nuclear del GA se refiere a la adopción, uso y difusión de las TIC en gobiernos y administraciones públicas. Si bien las TIC se han utilizado en el sector público desde mediados del siglo pasado, no ha sido hasta el inicio del presente cuando las páginas web, *apps*, plataformas sociales, así como otras tecnologías más recientes, permitieron desarrollar la relación con la ciudadanía desde lógicas de GA. Más allá de una perspectiva centrada en la mejora de los procesos internos o del acceso a la información y la transparencia, las TIC han ido evolucionando hasta permitir dinámicas participativas y colaborativas. En este camino se ha producido una evolución notable en la manera de entender la conexión del GA con las TIC, dado que estas últimas han pasado de considerarse de forma instrumental, a entenderse como dispositivos con capacidades intrínsecas que, de manera interactiva con las personas y organizaciones que los utilizan, también condicionan las oportunidades y resultados que se pueden alcanzar. De hecho, más recientemente, la idea de las TIC orientadas a la colaboración e innovación pública ha centrado muchas acciones públicas relacionadas con el GA, como ya se ha ido presentando en páginas anteriores. Más recientemente se especula sobre cómo afectarán las tecnologías emergentes ligadas a la revolución 4.0 (inteligencia artificial, *blockchain*, *cloud computing*, Internet de las cosas, etc.) a la innovación de las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía, así como las dinámicas de creación de valor público dentro de contextos institucionales cada vez más digitalizados (Criado y Gil-García, 2019).

Este marco analítico del GA incorpora un último aspecto: la ciudadanía. Situar a las personas como en el centro del GA implica que es el ingrediente esencial de nuestro modelo. Sin embargo, esto es así porque los tres ejes de visión, voz y valor solo es posible materializarlos a través de una ciudadanía activa que se involucre mediante mecanismos de acceso a la información pública y transparencia, participación y colaboración. En cada uno de esos ámbitos los fines propuestos, tales como la rendición de cuentas e integridad, la mejora de los procesos de adopción de decisiones o la creación de valor público requieren de la involucración de la ciudadanía de una forma directa. Y aquí es donde probablemente se encuentre el desafío que tanto responsables políticos como personal directivo del sector público deben enfrentar a la hora de institucionalizar el GA: ¿cómo integrar al conjunto de la ciudadanía en procesos unidos a los tres ejes de visión, voz

y valor? Al margen de posiciones sobre los paradigmas administrativos que lo sustentan, los modelos de democracia que están detrás (más o menos orientados a la representación) o las percepciones internas sobre lo que debe ser el GA (Ingrams, Piotrowski y Berliner, 2020; Ruvalcaba-Gómez, Criado y Gil-García, 2020; Sandoval-Almazán, Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2021), queda claro que requiere nuevas pautas de relación entre la ciudadanía y las instituciones públicas, lo cual encaja de forma difícil en contextos de alta polarización y dosis elevadas de populismo. Dicho lo anterior, además de disponer de una hoja de ruta clara con los diferentes ejes bien definidos, es necesaria la institucionalización del GA, de cara a dotar de sostenibilidad a las acciones adoptadas durante los últimos años.

5. IDEAS FINALES. HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Este capítulo ha tenido como doble objetivo presentar qué es el gobierno abierto (GA), su alcance e implicaciones para gobiernos y administraciones públicas, así como construir un modelo analítico, basado en tres ejes y pilares, orientado a la acción como hoja de ruta para el sector público de cara a su implantación. Particularmente, el texto ha explorado los orígenes del término, desde las leyes contemporáneas que comenzaron a garantizar el derecho de acceso a la información pública a mediados del siglo pasado, hasta su renacimiento al final de la primera década del presente, su conexión con enfoques desarrollados en el ámbito de la Administración pública contemporánea (tales como la idea de administración como plataforma, el ciclo de políticas públicas, creación de valor público, cocreación/coproducción o innovación pública) hasta su expansión en la idea de Estado abierto. Después, el capítulo ha debatido la relación del GA con los principales paradigmas en la gestión pública contemporánea y sus desarrollos recientes, incluyendo los enfoques neopúblicos y/o neoweberianos, la nueva gestión pública, la nueva gobernanza y la gobernanza pública inteligente. A partir de ahí, se ha realizado una labor de construcción de un marco integrador de los diferentes componentes del GA, sobre la base de tres ejes: visión, voz y valor, que se corresponden con los pilares tradicionales de transparencia, participación y colaboración (reformulados), e incluyendo también una manera propia de ensamblar los medios más utilizados y los fines a los que deberían aspirar. Junto a ellos, nuestro modelo incorpora otros dos vectores clave que sirven de catalizadores para conducir los pilares anteriores: datos públicos abiertos y TIC. Finalmente, se sitúa a la ciudadanía (y los problemas públicos) como el horizonte que guía el GA dentro del modelo. A partir de lo anterior, se

pueden extraer reflexiones finales sobre GA de cara a facilitar su institucionalización dentro de gobiernos y administraciones públicas.

El GA se encuentra en un momento de punto de inflexión, si se desea lograr su institucionalización a largo plazo dentro de diferentes contextos. Después de una etapa dorada de resurgimiento, ahora aparecen algunos de los síntomas de cansancio del proceso, así como desafíos más amplios ligados a nuestras democracias, sobre todo, el rebrote de regímenes iliberales, las tensiones geopolíticas y económicas globales, así como la extensión de posiciones polarizadoras y populistas en las democracias occidentales. Dentro de este contexto general que no es precisamente favorable, el GA debe acometer el desafío de mantenerse en la agenda pública y política y promover su consolidación institucional. En este último sentido, el reforzamiento de los valores del GA dentro de las administraciones públicas supone institucionalizar procesos, valores y tecnologías, independientemente de las personas electas y directivas, así como de los cambios políticos y organizativos. Por ello, junto con desarrollos normativos, tecnológicos y procedimentales es clave difundir en las administraciones públicas la irreversibilidad de las políticas de gobierno abierto. Fundamentalmente, se requieren compromisos financieros claros, una mayor sensibilización y formación del personal público, directivo y político, así como una mayor influencia en las esferas de decisión gubernamental, para ser capaces de incluir el impacto en GA de las normas o promover la incorporación de una visión de GA en las políticas y servicios públicos, desde su diseño a la evaluación.

También es clave potenciar la dimensión intergubernamental del GA. En línea con lo anterior, la institucionalización del GA se puede facilitar a través de la vinculación con las actividades de diferentes actores multilaterales en la materia. Aquí claramente es esencial el caso de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) o la OCDE, entre otros actores multilaterales. Los planes de acción de la AGA, las estrategias y recomendaciones de acción que ofrece la OCDE, etc., suponen un encuadre decisivo para que los gobiernos nacionales, pero también subnacionales, dispongan no solo de una hoja de ruta y herramientas de políticas públicas con las que desarrollar su actividad, sino también de un importante caudal de legitimidad institucional para dar sostenibilidad a las unidades y departamentos de GA, así como a las acciones y proyectos en marcha. El aprendizaje institucional derivado de la comparación de experiencias de implementación de los planes de acción de GA de la AGA ha crecido de manera notable durante los últimos años. Asimismo, la labor de apoyo de la OCDE a los gobiernos miembros también sirve para avanzar conjuntamente hacia una consolidación colectiva de la idea de Estado abierto (EA), gracias a evaluaciones, «cajas de herramientas», así como foros comunes donde se comparten avances y buenas prácticas. Dicho lo anterior, la

transferencia de políticas de GA funciona si se adoptan las medidas necesarias para adaptarse a los contextos locales.

Por otra parte, la institucionalización del GA requiere de la colaboración intergubernamental dentro de cada país, tanto horizontal como verticalmente. En este sentido, la idea de interoperabilidad se debe seguir cultivando, así como la involucración de los diferentes departamentos y unidades de cualquier organización pública en la adopción e implantación del GA. Institucionalizar mecanismos de colaboración entre diferentes áreas para crear compromisos que requieran cooperación interdepartamental resulta clave, así como pensar políticas públicas en sectores diferentes (movilidad, transportes, salud, digitalización, educación, género, juventud, migraciones, seguridad, gestión de crisis y emergencias, etc.) que incorporen desde su origen una dinámica de apertura y cocreación. Aquí se requiere incorporar a responsables de diferentes áreas de servicio en el proceso de elaboración e implantación del GA, asegurando con ello que la voz del conjunto de la organización se integra. Desde una lógica vertical, el GA también necesita una colaboración con diferentes niveles de Gobierno y Administración, algo que ya está presente, por ejemplo, en el IV Plan de Acción de GA de España ante la AGA. Esto debe potenciarse para lograr que los departamentos dedicados al GA en las administraciones de comunidades autónomas y entidades locales también se aprovechen de las lógicas de colaboración y se produzcan las esperadas economías de escala que ayuden a forjar mejoras en la rendición de cuentas, integridad, decisiones públicas, así como valor público. Ahí queda camino por recorrer para que la colaboración intergubernamental se consolide y facilite la institucionalización del GA.

La apertura de datos públicos, las tecnologías emergentes y la escucha inteligente de lo que sucede en el entorno permiten a gobiernos y administraciones públicas pensar en nuevas estrategias y maneras de gestionar los problemas complejos, así como diseñar políticas y servicios públicos. De hecho, la nueva revolución industrial 4.0 ligada a las tecnologías basadas en la inteligencia artificial nos invitan a replantear todavía más algunos de los puntos de partida sobre los que se había sostenido nuestra reflexión sobre lo público, tal y como ya están mostrando diferentes experiencias internacionales. Se trata de integrar diferentes inteligencias (institucional, colectiva y artificial) para lograr una Administración 4.0 dentro del sector público y lograr que se produzca un cambio profundo en las formas de hacer y de relacionarse con el entorno para seguir creando valor público en entornos cada vez más desintermediados, donde los poderes públicos han perdido el monopolio de la solución de los problemas públicos. Estamos ante la oportunidad de vincular el GA con una teoría y práctica del cambio organizativo, dado que la innovación institucional que suponen la apertura y la colaboración

son la materia prima para lograr una transformación real del sector público. Todo lo anterior requiere acciones decididas dentro de entornos organizativos e institucionales complejos, y con intereses variados, que será necesario reconocer y activar positivamente.

La ciudadanía debe disponer de un papel protagonista en todo el camino hacia el GA. En este plano hay que poner el acento en ampliar la colaboración ciudadana a una mayor y más variada cantidad de colectivos y organizaciones privadas y del tercer sector, así como medios de comunicación o universidades. La clave para mejorar los ejes de visión, voz y valor reside en integrar intereses y enfoques diversos, en la medida que sea posible definir los roles de estos actores en los diferentes momentos del GA. Aquí se defiende abiertamente la necesidad de la sensibilización y la educación en GA como un aspecto fundamental en dichos procesos, dado que la ciudadanía necesita conocer más las nuevas herramientas (muchas de ellas digitales) que se encuentran a su disposición, por ejemplo, para acceder y reutilizar datos públicos abiertos, para conocer la huella normativa de una ley a la que se desea contribuir o para involucrarse en una experiencia de coproducción de un prototipo en su distrito mediante un laboratorio de innovación. Adicionalmente, integrar la educación en GA desde la educación primaria y secundaria debería convertirse también en una prioridad para difundir los valores de la transparencia, participación y colaboración, pero también de integridad y de colaboración en lo individual y colectivo.

En suma, el GA nos brinda la oportunidad de seguir avanzando hacia unas administraciones públicas más abiertas, colaborativas y conectadas. Los próximos años son esenciales para lograr que el sector público se ponga en línea con las transformaciones tecnológicas y sociales de calado que están en marcha, sobre todo, con la intención de recuperar un papel central a la hora de responder a la gran pregunta que debemos hacernos: ¿cómo podemos aportar valor público en la solución de los problemas colectivos? Tanto el marco de acción, como las herramientas y metas a alcanzar están definidas. También será esencial la complicidad del personal que trabaja en el sector público con la ciudadanía y con los actores sociales y económicos en presencia. Los cambios sociales, políticos, económicos, administrativos, etc., requieren tiempo de maduración, pero también decisión y una visión clara sobre qué hacer, cómo hacerlo y para qué hacerlo. Con este trabajo esperamos haber contribuido con algunas líneas de reflexión y acción de cara a los retos de futuro de las administraciones públicas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BARZELAY, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- BARZELAY, M. y GALLEGO, R. (2010). «The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain: Symposium Introduction». *Governance*, 23(2), pp. 209-223. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2010.01476.x
- BEVIR, M. y RHODES, R. A. W. (2016) *Rethinking Governance. Ruling, Rationales, and Resistance*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- BEZES, P. y PARRADO, S. (2013). «Trajectories of administrative reform: Institutions, timing and choices in France and Spain». *West European Politics*, 36(1), pp. 22-50.
- BOVAIRD, T. (2004). «Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice». *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), pp. 199-215.
- BRANDSEN, T.; STEEN, T. y VERSCHUERE, B. (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. Taylor & Francis.
- CASTELLS, M. (2013). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza.
- CLARKE, A. y FRANCOLI, M. (2014). What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven open government partnership members. *EJournal of eDemocracy and Open Government*, 6(1), pp. 248-266.
- CHARALABIDIS, Y. y LOUKIS, E. (2012). «Participative Public Policy Making Through Multiple Social Media Platforms Utilization». *International Journal of Electronic Government Research*, 8(3), pp. 78-97.
- CHOURABI, H. *et al.* (2012). «Understanding Smart Cities: An Integrative Framework» (Hawaii, 4-7 enero de 2012), pp. 2289-2297. En Actas de la *45th Hawaii International Conference on System Sciences*.
- CHRISTENSEN, T. y LÆGREID, P. (2007). «The whole-of-government approach to public sector reform». *Public administration review*, 67(6), pp. 1059-1066.
- CHUN, S. A.; SHULMAN, S.; SANDOVAL, R. y HOVY, E. (2010). «Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government». *Information Polity*, 15, pp. 1-9. DOI: 10.3233/IP-2010-0205
- CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

- CLARK, B. J.; BRUDNEY, J. y JANG, S. G. (2013). «Coproduction of government services and the new information technology: Investigating the distributional biases». *Public Administration Review*, 73(5), pp. 687-701.
- COROJAN, A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. M. (2011). *Gobierno abierto: alcance e implicaciones*.
- CRiado, J. I. (2009). *Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CRiado, J. I. (2012). «Interoperability of e-Government for Building Intergovernmental Integration in the European Union». *Social Science Computer Review*, 30(1), pp. 37-60.
- CRiado, J. I. (2013). «Open Government, Social Media y Sector Público». En: R. Cotarelo (ed.). *Ciberpolítica. Las Nuevas Formas de Acción Política*, pp. 57-78. Valencia: Tirant.
- CRiado, J. I. (2016a). «Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública». *Revista de estudios políticos*, (173), pp. 245-275.
- CRiado, J. I. (ed.). (2016b). *Nuevas Tendencias en la Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CRiado, J. I. y GIL-GARCÍA, J. R. (2019). «Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond». *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), pp. 438-450.
- CRiado, J. I. y GIL-GARCÍA, J. R. (2013). «Electronic Government and Public Policy Current Status and Future Trends in Latin America». *Gestión y Política Pública*, 22.
- CRiado, J. I. y GUEVARA-GÓMEZ, A. (2021). «Public sector, open innovation, and collaborative governance in lockdown times. A research of Spanish cases during the COVID-19 crisis». *Transforming Government: People, Process and Policy*.
- CRiado, J. I. y RUVALCABA-GÓMEZ, E. A. (2018). «Perceptions of city managers about open government policies: concepts, development, and implementation in the local level of government in Spain». *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(1), pp. 1-22

- CRIADO, J. I.; GASCÓ, M. y JIMÉNEZ, C. E. (2011). «Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro». *Reforma y Democracia*, 50, pp. 77-104.
- CRIADO, J. I.; DIAS, T. F.; SANO, H.; SILVAN, A. y FILHO, A. I. (2021). «Public innovation and living labs in action: a comparative analysis in Post-New Public Management contexts». *International Journal of Public Administration*, 44(6), pp. 451-464.
- DASSEN, N. y CRUZ, J. (eds). (2012). *Open Government and Targeted Transparency. Trends and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- DENHARDT, R. B. y DENHARDT, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S. y TINKLER, J. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-government*. Oxford: Oxford University Press.
- FAWCETT, P. y DAUGBJERG, C. (2012). «Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis». *Political Studies Review*, 10(2), pp. 195-207.
- FOUNTAIN, J. E. (2001). *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- GIL-GARCÍA, J. R. (2012). «Towards a Smart State? Inter-Agency Collaboration, Information Integration and Beyond». *Information Polity* 17(1), pp. 269-280.
- GIL-GARCÍA, J. R.; GASCO-HERNÁNDEZ, M. y PARDO, T. A. (2020). «Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government». *Public Performance & Management Review*, 43(3), pp. 483-502.
- GIL-GARCÍA, J. R. y PARDO, T. (2005). «E-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations». *Government Information Quarterly*, 22(2), pp.187-216.
- GIL-GARCÍA, J. R.; HELBIG, N. y OJO, A. (2014). «Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector». *Government Information Quarterly*, 31(S1), pp. 1-8.

- GIL-GARCÍA, J. R.; ZHANG, J. y PURON-CID, G. (2016). «Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view». *Government Information Quarterly* (in press). DOI: 10.1016/j.giq.2016.03.002
- GIL-GARCÍA, J. R.; ARELLANO-GAULT, D. y LUNA-REYES, L. (2010). «Gobierno Electrónico en México (2000-2006). Una Visión desde la Nueva Gestión Pública». (Puebla, México), pp. 163-172. Actas de la *11th Annual International Digital Government Research Conference*.
- HARRISON, T. M.; GUERRERO, S.; BURKE, G. B.; COOK, M.; CRESSWELL, A.; HELBIG, N. y HRDINOVA, J., *et al.* (2012). «Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective». *Information Polity*, 17(2), pp. 83-97. DOI: 10.3233/IP-2012-0269
- HEAD, B. W. y ALFORD, J. (2015). «Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management». *Administration & Society*, 47(6), pp. 711-739.
- HIMANEN, P. (2002). *La Ética Hacker y el Espíritu de la Sociedad de la Información*. Barcelona: Destino.
- HODGE, G. A. y GREVE, C. (2007). «Public-private partnerships: An international performance review». *Public Administration Review*, 67(3), pp. 545-558.
- HOOD, CH. (2011). «From FOI world to wikileaks world: A new chapter in the transparency story?». *Governance* 24(4): 635-638. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2011.01546.x
- HOOD, CH. y PETERS, B. G. (2004). «The Middle Aging of New Public Management: into the Age of Paradox?». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-282. DOI: 10.1093/jopart/muh019.
- HUGHES, O. (2012). *Public Management and Administration*. 4 ed. Londres: Palgrave Macmillan.
- HUMPAGE, L. (2005). «Experimenting With a “Whole of Government” Approach: Indigenous capacity building in New Zealand and Australia». *Policy Studies*, 26(1), pp. 47-66.
- INGRAMS, A.; PIOTROWSKI, S. y BERLINER, D. (2020). «Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government». *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), pp. 257-272.

- JAEGER, P. T. y BERTOT, J. C. (2010). «Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information». *Government Information Quarterly*, 27(4), pp. 371-376.
- JANN, W. y WEGRICH, K. (2007). «Theories of the policy cycle». In *Handbook of public policy analysis*, pp. 69-88. Routledge.
- JANSSEN, M. y JEROEN VAN DEN H. «Big and Open Linked Data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy?». *Government Information Quarterly* 32, 4 (2015), pp. 363-368.
- JANSSEN, M.; YANNIS C. y ANNEKE Z. (2012). «Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government». *Information Systems Management* 29(4), pp. 258-68.
- KANKANHALLI, A.; ZUIDERWIJK, A. y TAYI, G. K. (2017). «Open innovation in the public sector: A research agenda». *Government Information Quarterly*, 34(1), pp. 84-89.
- KICKERT, W. J. M. (1997). «Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism». *Public Administration* 75(4), pp. 731-752.
- KLIJN, E. H. (2008). «Governance and Governance Networks in Europe. An Assessment of Ten Years of Research on the Theme». *Public Management Review*. 10(4), pp. 505-525. DOI: 10.1080/14719030802263954
- LATHROP, D. y RUMA, L. (eds.). 2010. *Open government. Collaboration, transparency, and participation in practice*, Sebastopol, CA: O'Reilly Media.
- LEE, G. y KWAK, Y. H. (2012). «An open government maturity model for social media-based public engagement». *Government information quarterly*, 29(4), pp. 492-503.
- LEMBER, V., BRANDSEN, T. y TÖNURIST, P. (2019). «The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation». *Public Management Review*, 21(11), pp. 1665-1686.
- LEVINE, S. y PRIETULA M. J. (2013). «Open Collaboration for Innovation: Principles and Performance». *Organization Science*. 25(5), pp. 1414-1433. DOI: doi.org/10.1287/orsc.2013.0872.
- LINDERS, D. (2012). «From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media». *Government Information Quarterly*, 29(4), pp. 446-454.

- LING, T. (2002). «Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems». *Public administration*, 80(4), pp. 615-642.
- MAYNTZ, R. (1998). «New Challenges to Governance Theory». *Jean Monnet Chair Papers, Instituto Universitario Europeo, The Robert Schman Centre* n.º 50.
- MCDERMOTT, P. (2010). «Building open government». *Government Information Quarterly* 27(4), pp. 401-13.
- MCGANN, M.; BLOMKAMP, E. y LEWIS, J. M. (2018). «The Rise of Public Sector Innovation Labs: Experiments in Design Thinking for Policy». *Policy Sciences* 51(3), pp. 249-67.
- MEIJER, A. (2019). «Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument». *International Journal of Public Administration*, 42(8), pp. 617-627.
- MEIJER, A. y BOON, W. (2021). «Digital platforms for the co-creation of public value». *Policy & Politics*, 49(2), pp. 231-248.
- MEIJER, A. y POTJER, S. (2018). «Citizen-generated open data: An explorative analysis of 25 cases». *Government Information Quarterly*, 35(4), pp. 613-621.
- MEIJER, A. J.; CURTIN, D. y HILLEBRANDT, M. (2012). «Open government: connecting vision and voice». *International review of administrative sciences*, 78(1), pp. 10-29.
- MERGEL, I. (2015). «Open collaboration in the public sector: The case of social coding on GitHub». *Government Information Quarterly*, 32(4), pp. 464-472. DOI: 10.1016/j.giq.2015.09.004
- MERGEL, I. y DESOUSA, K. (2013). «Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge.gov». *Public Administration Review*, 73(6), 882-890. DOI: 10.1111/puar.12141
- MOORE, M. 1995. *Creating public value: Strategic management in government*.
- NOVECK, B. S. (2021). *Solving Public Problems: A Practical Guide to Fix Our Government and Change Our World*. Yale University Press.
- NOVECK, B. S. (2009). *Wiki Government. How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- NOVECK, B. S. (2015), *Smart Citizens, Smarter State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- OECD (2017) *Recommendation of the Council on Open Government*.
- ONGARO, E. (2020). *Philosophy and public administration: An introduction*. Edward Elgar Publishing.
- ONGARO, E. (2008). «Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain». *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), pp. 101-117.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. Edición en español: (1994). *La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.
- OSBORNE, S. (2006). «The New Public Governance?» *Public Management Review*, 8(3), pp. 337-387.
- OSIMO, D. (2001). Policy-making 2.0: a refined model. <https://egov20.wordpress.com/2011/07/14/policy-making-2-0-a-refined-model/>
- OSTROM, E. (1990) *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARDO, T. A.; GIL-GARCÍA J. R. y LUNA-REYES, L. F. (2010). «Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Administration». En R. O’Leary, D. Van Slyke y S. Kim (eds). *The Future of Public Administration, Public Management and Public Service around the World: The Minnowbrook Perspective*, pp. 129-140. Washington, DC: Georgetown University Press.
- PARDO, T. A.; NAM, T. y BURKE, G. B. (2012). «E-Government Interoperability: Interaction of Policy, Management, and Technology Dimensions». *Social Science Computer Review*, 30(1), pp. 7-23.
- PARKS, W. (1957). «The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution, 26 Geo». *Wash. L. Rev*, 1(8-9), 12.
- POLLIT, CH. (2002). «The New Public Management in International Perspective. An Analysis of Impacts and Effects». En E. Ferlie, K. McLoughlin y S. B. Osborne (eds.) *The New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, pp. 274-292. Londres: Routledge.
- POLLITT, CH. (2003). «Joined-up Government: A Survey». *Political Studies Review*, 1(1), pp. 34-49.

- POLLITT, CH. y BOUCKAERT, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. 3 ed. Oxford: Oxford University Press
- PROVAN, K. G. y KENIS, P. (2008). «Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), pp. 229-252.
- RAMIÓ, C. (2001). «Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional». *Reforma y Democracia* 21.
- ROBICHAU, R. W. (2011). «The Mosaic of Governance: Creating a Picture with Definitions, Theories, and Debates». *Policy Studies Journal*, 39 (sup. 1), pp. 113-131.
- ROSS, S.; FRERE, M.; HEALEY, L. y HUMPHREYS, C. (2011). «A whole of government strategy for family violence reform». *Australian Journal of Public Administration*, 70(2), pp. 131-142.
- RUIJER, E. y MEIJER, A. (2019). «Open Government Data as an Innovation Process: Lessons from a Living Lab Experiment». *Public Performance and Management Review*.
- RUVALCABA-GÓMEZ, E. A.; CRIADO, J. I. y GIL-GARCÍA, J. R. (2020). «Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid». *Public Policy and Administration*.
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R.; CRIADO, J. I. y RUVALCABA-GÓMEZ, E. A. (2021). «Different perceptions, different open government strategies: The case of local Mexican public managers». *Information Polity*, (Preprint), 1-16.
- SHIN, D. (2019). «A living lab as socio-technical ecosystem: Evaluating the Korean living lab of internet of things». *Government Information Quarterly*, 36(2), pp. 264-275.
- SCHNELL, S. (2020). «Vision, Voice, and Technology: Is There a Global “Open Government” Trend?» *Administration & Society*, 52(10), pp. 1593-1620.
- SCHOLL, H. J. y SCHOLL, M. C. (2014). «Smart Governance: A Roadmap for Research and Practice» (4-7 de marzo de 2014, Berlín, Alemania), pp. 163-176. Actas de la *iConference 2014 Breaking Down Walls. Culture - Context - Computing*.

- SØRENSEN, E. y TORFING, J. (2012). «Collaborative innovation in the public sector». *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), pp. 1-14.
- SOTIROPOULOS, D. (2015). «Southern European Governments and Public Bureaucracies in the Context of Economic Crisis». *European Journal of Social Security*, 17(2), pp. 226-245.
- TORFING, J.; FERLIE, E.; JUKIĆ, T. y ONGARO, E. (2021). «A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value». *Policy & Politics*, 49(2), pp. 189-209.
- TÖNURIST, P., KATTEL, R. y LEMBER, V. (2017). «Innovation labs in the public sector: What they are and what they do?» *Public Management Review*, 19(10), pp. 1455-1479.
- VAN BUEREN, E. M.; KLIJN, E.H. y KOPPENJAN, J. F. M. (2003). «Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective». *Journal of Public Administration Research & Theory*, 13(2), p. 193.
- WHITE HOUSE. (2009). «*Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Re: Transparency and Open Government*». 21 de enero. Disponible: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

CAPÍTULO 2

INNOVACIÓN EN GOBIERNO: CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Margarita Gómez García

Directora ejecutiva del People in Government Lab
Blavatnik School of Government, Oxford University

1. INTRODUCCIÓN

Entender mejor el comportamiento de las personas es fundamental para diseñar políticas públicas que permitan hacer frente a los problemas complejos de nuestra actualidad. La pandemia generada por el virus covid-19 es un ejemplo claro de esto. Modificar el comportamiento de los individuos para apegarse a las medidas de salud preventivas ha sido el principal desafío desde el brote de este virus.

Este capítulo destaca cómo las ciencias del comportamiento ofrecen una herramienta adicional para mejorar la toma de decisiones de las personas y para diseñar políticas públicas innovadoras y costo efectivas. Asimismo, a lo largo de este documento se presentan sus principales aportaciones y se discute cómo gobiernos, instituciones académicas y organizaciones, nacionales e internacionales la han aplicado en diferentes sectores, tales como salud, finanzas y Administración pública. Sin duda alguna, en los últimos diez años, el uso de las ciencias del comportamiento para enfrentar los problemas públicos se ha convertido en una herramienta útil para la innovación en gobierno alrededor del mundo.

Las ciencias del comportamiento ofrecen una mirada alternativa para entender los problemas públicos y para diseñar e implementar políticas públicas; son un complemento de los modelos tradicionales en la economía, la política y la Administración públicas. En diversos países han surgido áreas especializadas para impulsar su aplicación, tales como el Behavioral Insights Team en el Reino Unido, el Social and Behavioral Sciences Team de Estados Unidos, el Behavioral Economics Team (BETA) de Australia, por mencionar algunos. En América Latina, específicamente, destaca el caso de la Unidad

de Innovación, Comportamiento y Experimentación (UCEX) creada en mayo de 2016 en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). Esta unidad surge con el objetivo de impulsar la aplicación de las ciencias del comportamiento y la experimentación para desarrollar soluciones viables, creativas y costo-efectivas para hacer frente a los problemas públicos de México. Desde su creación, la UCEX ha abierto brecha en la aplicación de las ciencias del comportamiento en una diversidad de temas, tales como honestidad y motivación de funcionarios públicos; género y diversidad; y seguridad y violencia, en México y en la región.

Este capítulo se divide en tres secciones. En la primera sección se hace un recuento sobre la definición y aplicación de las ciencias del comportamiento. Posteriormente, se presenta una tipología sobre los diferentes tipos de modelos que se han adoptado alrededor del mundo para el establecimiento de unidades y equipos especializados, destacando el caso mexicano con la creación de la Unidad de Innovación, Comportamiento y Experimentación. Finalmente, se discute hacia dónde debería de enfocarse la aplicación de las ciencias del comportamiento en los siguientes años. Los gobiernos alrededor del mundo requieren impulsar la innovación en el diseño e implementación de políticas públicas y, sin duda alguna, la mirada y perspectiva que las ciencias del comportamiento pueden ayudar a responder de una mejor manera a los grandes desafíos que enfrentamos como sociedad.

2. CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO: UNA HERRAMIENTA INNOVADORA PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS³

¿Por qué las personas tomamos decisiones que van muchas veces en contra de nuestro bienestar? ¿Cómo podemos mejorar la toma de decisiones de los individuos en temas tales como salud, educación, finanzas, bienestar? En la última década, el uso de las ciencias del comportamiento se ha expandido alrededor del mundo como un buen complemento a los modelos tradicionales de la conducta humana y la toma de decisiones en las ciencias

³ Este documento se basa en Gómez (2021), «Laboratorios de Innovación en Gobierno: aplicación de las ciencias del comportamiento en México»; Gómez, Soto-Mota, y Vargas (2018). Aplicación de las ciencias del comportamiento y políticas públicas (*Documento de trabajo*) y considera algunos de los hallazgos planteados en Gómez, Morelos y Abou-samra (2019). *Estudios de modelación de comportamiento de las personas y organizaciones ante nuevas políticas, modificaciones y/o variaciones políticas* parte del proyecto Diseño, equipamiento e implementación de un Laboratorio de Gobierno Digital y Políticas Públicas para el estado de Hidalgo (México) del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas.

sociales. Su aplicación ha permitido diseñar políticas públicas más eficaces, apegadas a la realidad y costo-efectivas (Gómez, 2021).

Una diversidad de países alrededor del mundo, tales como Estados Unidos de América, Reino Unido, Australia, India y México, por mencionar algunos, han impulsado el diseño de políticas públicas basadas en las ciencias del comportamiento para mejorar el desempeño de sus funcionarios públicos, la prestación de servicios de salud, aumentar la recaudación de impuestos, impulsar el ahorro y la inclusión financiera, y, en el último año, promover la adherencia de las personas a las medidas preventivas del covid-19 (Bavel, *et al.*, 2020). El principal objetivo ha sido identificar y probar mecanismos alternativos a los tradicionales para modificar el comportamiento de los individuos, observando y entendiendo los comportamientos reales y utilizando incentivos no económicos que influyan en la conducta humana. En esta sección, se discute lo que son las ciencias del comportamiento y se exponen algunos ejemplos de su aplicación.

2.1. Una nueva mirada para entender la toma de decisiones de las personas

Las ciencias del comportamiento surgen en la década de los 70 con los trabajos realizados por los psicólogos Daniel Kahneman y Amos Tversky, quienes –utilizando métodos experimentales– mostraron que los individuos toman decisiones sustancial y sistemáticamente diferentes a lo que los modelos de elección racional predicen (Popper, 1967). Kahneman y Tversky mostraron que las personas toman decisiones basadas no solo en la utilidad esperada sino en función de un punto de referencia –que usualmente es el *status quo*–, las probabilidades de los riesgos en relación a ese punto de referencia y las valoraciones subjetivas de las pérdidas por arriba de las ganancias, a esto lo denominaron teoría de los prospectos (Kahneman y Tversky, 1972; Kahneman y Tversky, 1979; Kahneman, 2003; Kahneman, 2011; Tversky y Kahneman, 1974). Kahneman recibió el Premio Nobel de Economía en el 2002, junto Vernon Smith, por haber integrado aspectos de la psicología en la ciencia económica, especialmente en lo que respecta al juicio humano y la toma de decisiones bajo incertidumbre (Gómez, Soto-Mota, y Vargas, 2018).

En los últimos años, Richard Thaler junto con Cass Sunstein han impulsado la aplicación de las ciencias del comportamiento para el entendimiento y la resolución de los problemas públicos (Sunstein y Thaler, 2008; Sunstein, 2014; Sunstein; 2017). Específicamente, Richard Thaler desarrolló teorías

respecto a conceptos tradicionalmente económicos como la teoría de descuento hiperbólico y lo que se conoce como efecto dotación (Kahneman, Knetsch y Thaler, 1991; Thaler, 1985; Thaler y Benartzi, 2004). Por estos avances recibió el Premio de Economía en el 2017 (Gómez, Soto-Mota, y Vargas, 2018).

2.2. Definición y aportaciones de las ciencias del comportamiento

Las ciencias del comportamiento incorporan los conocimientos de la economía y de otras disciplinas enfocadas en el estudio del comportamiento humano como la psicología, sociología, antropología y neurociencia cognitiva para enriquecer el entendimiento y la predicción de la toma de decisiones de las personas (Madrian, 2014; Gómez, Soto-Mota, y Vargas, 2018). En ese sentido, complementan la teoría de la elección racional con descubrimientos empíricos sobre cómo las personas toman decisiones (Gómez, Soto-Mota, y Vargas, 2018). Bajo las ciencias del comportamiento, la toma de decisiones de los individuos, denominados *homo sapiens* y no *homo economicus*, tiene las siguientes características (Gómez, 2021):

- 1) El *homo sapiens* no siempre es egoísta: de hecho, en algunas situaciones se comporta de forma altruista. Existen estudios que muestran que los individuos pueden llegar a preferir hacer cosas de manera gratuita (un favor) que por ganar dinero (por ejemplo, Heyman y Ariely, 2004).
- 2) El *homo sapiens* no siempre tiene preferencias consistentes: en múltiples investigaciones se ha demostrado que le duele aproximadamente el doble perder que lo que le gusta ganar (por ejemplo, Kahneman, Knetsch, y Thaler, 1991). También, se ha visto cómo pequeños cambios en la presentación de las opciones modifican radicalmente sus decisiones (por ejemplo, Kahneman, 2003).
- 3) El *homo sapiens* no siempre valora el futuro de forma consistente: por eso es proclive a problemas como la procrastinación, las adicciones, la impuntualidad y a constantes dificultades con las fechas límite (para un ejemplo de esto en un entorno escolar: Ariely y Wertenbroch, 2002; para un ejemplo sobre por qué es tan difícil comprometerse a asistir a un gimnasio, Vigna y Malmendier, 2006).
- 4) El *homo sapiens* es afectado por su contexto: cuando una misma opción es presentada de formas distintas, sus preferencias y decisiones tienden a cambiar. Si tiene que elegir entre una carne 90% magra y otra con 10% de grasa, preferirá la primera; aunque se trate del mismo producto (Sunstein y Thaler, 2008).

- 5) El *homo sapiens* es un ser social: le importan las decisiones que toman las personas a su alrededor. Tiende a buscar comportarse como el resto, a ser recíproco en sus relaciones y a defender un estándar mínimo de justicia en los grupos en los que interactúa (por ejemplo, Gino, Ayal y Ariely, 2009).

Más aún, las ciencias del comportamiento reconocen que las personas enfrentan barreras cognitivas y que recurren a atajos, generalmente conocidos como heurísticas, y a sesgos sistemáticos para tomar decisiones de manera más eficiente (ver tabla 1 para mayor detalle de los sesgos, heurísticas y barreras conductuales). Asimismo, investigan cómo el entorno, las motivaciones y las creencias sociales desvían las decisiones del individuo hacia comportamientos fuera del modelo racional (Gómez, Soto-Mota y Vargas, 2018).

Tabla 1. Principales sesgos cognitivos, heurísticas y barreras conductuales

Aversión a la pérdida	Nos molesta más perder de lo que nos gusta ganar. Esto tiene muchísimas consecuencias respecto a nuestra relación con el riesgo. Por ejemplo, tendemos a comprar menos seguros de los que en realidad necesitamos. Tememos «perder» ese dinero si al final no nos enfermamos.
Efecto dotación	La inclinación a valorar y pagar más por un artículo que ya está en posesión del individuo que por un artículo que aún no se ha conseguido. Por ejemplo, si he vivido en una casa durante muchos años, es muy probable que no quiera venderla aun cuando me ofrezcan una gran cantidad de dinero.
Contabilidad mental	El dinero se asigna mentalmente a varias «cuentas» como vestimenta o entretenimiento, en lugar de ser percibido como fungible. Por ejemplo, cuando se decide comprar una televisión nueva, es muy probable que no se considere la alternativa entre comprar una televisión ahora y ahorrar para el futuro. En lugar de eso, la decisión se vuelve entre comprar ahora o gastar en <i>otra cosa</i> ; es decir, no es «y si no gasto», sino «cómo gasto».
Anclaje	Tendemos a utilizar puntos de referencia al tomar decisiones o hacer estimaciones con base en las cantidades y conceptos que hemos visto con anterioridad. Por ejemplo, un producto en una tienda nos puede parecer «barato» solo porque nos dicen (aunque no nos conste) que ayer estaba mucho más caro.
Disponibilidad	Es la propensión de los individuos a sobreestimar la probabilidad de eventos recientes o fáciles de recordar. Por ejemplo, después de escuchar noticias sobre asaltos en una región creemos que es más insegura que otras; aunque en términos estadísticos podría no ser así.

Representatividad	A partir de un número pequeño de casos hacemos generalizaciones para grupos grandes. Por ejemplo, creemos que todos los egresados de cierta universidad son buenos solo porque conocemos a algunos que lo son.
Sesgo de <i>status quo</i>	El sesgo de <i>status quo</i> se define como la sobrevaloración de la situación presente frente a potenciales cambios. Esto se refleja como una tendencia a la inacción. Por ejemplo, no cambiamos cosas de nuestro entorno simplemente porque «siempre han estado así».
Exceso de confianza	El exceso de confianza es un sesgo que hace que las personas sobreestimen su habilidad para realizar cierta tarea o llegar a ciertas metas. Por ejemplo, cuando planeamos un proyecto, muchas veces creemos que tardamos menos en hacer ciertas cosas, que el tiempo que en realidad requiere.
Autocontrol	Es la capacidad limitada que tienen los individuos de alcanzar metas sin importar las tentaciones e impulsos que se les presentan. Cuando hemos ejercido mucho autocontrol para evitar ciertas tentaciones, es más fácil que caigamos en otras. Por ejemplo, cuando hacemos mucho esfuerzo en el trabajo, es más fácil que caigamos en la tentación de tener una dieta poco saludable.
Preferencias temporales inconsistentes	Tendemos a valorar más el presente, lo cual es natural. Sin embargo, no valoramos el presente respecto al futuro de forma consistente. Por ejemplo, podemos estar convencidos de que nos conviene dejar cierto hábito ahora en favor de nuestro futuro, pero aun así seguimos haciéndolo.
Sesgo de confirmación	Una predisposición a aceptar información que confirma las propias opiniones o conclusiones en lugar de información que es contradictoria a estas. Por ejemplo, cuando consultamos noticias, blogs u opiniones que confirman nuestras creencias y percepciones.
Normas sociales	Tendemos a comportarnos según lo que creemos que nuestra comunidad considera normal o deseable. Por ejemplo, si observamos a nuestros amigos llevar un tipo de vida saludable es posible que nos veamos más motivados a imitarlos.
Escasez	Cuando sentimos que tenemos menos de lo que necesitamos de algo importante (tiempo o comida, por ejemplo), tendemos a concentrarnos mucho en ese recurso y a perder de vista lo demás. Por ejemplo, cuando tenemos poco tiempo para entregar un proyecto es más fácil que olvidemos otras actividades que, si bien no son urgentes, pueden ser necesarias.

Fuente: Gómez, Soto-Mota y Vargas (2018). *Guía práctica para aplicar las ciencias del comportamiento en políticas públicas* disponible en <http://lnpp.cide.edu/publicacion/guia-practica-para-aplicar-las-ciencias-del-comportamiento-en-politicas-publicas/>

En las últimas dos décadas, las ciencias del comportamiento han aportado una perspectiva diferente para entender los problemas sociales y han ofrecido herramientas prácticas en el diseño e implementación de políticas públicas. La aplicación de sus postulados y el uso de los métodos experimentales ha

permitido el desarrollo de una serie importante de intervenciones de políticas públicas informadas por las ciencias del comportamiento en áreas como la educación (por ejemplo, Bergman y Rogers, 2017; Levitt *et al.*, 2012); salud (Banerjee y Duflo, 2011; Wansink, 2013); toma de decisiones financieras (Thaler y Sunstein, 2018) y reducción de la pobreza (Mullainathan y Shafir, 2013; Shah, Shafir, y Mullainathan, 2015).

Asimismo, en los últimos años ha surgido una nueva corriente de aplicación de las ciencias del comportamiento y la psicología en la Administración pública denominada en inglés *behavioral public Administration*, la cual realiza un análisis a nivel micro para entender los comportamientos y actitudes de los individuos, grupos y organizaciones en el Gobierno (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2015; Behavioral Insights Team, 2019). Esta nueva perspectiva destaca que existen factores psicológicos, como los sesgos cognitivos, que pueden tener un impacto en el desempeño de los empleados públicos al afectar sistemáticamente su proceso de toma de decisiones y evitar que se desempeñen al nivel óptimo (Ali *et al.*, 2021).

En la siguiente tabla se presentan algunos de las aplicaciones más relevantes de las ciencias del comportamiento en políticas públicas.

Tabla 2. Aplicaciones de las ciencias del comportamiento

Ahorro para el retiro
<p><i>Save More Tomorrow</i> (Thaler y Benartzi, 2004). Programa diseñado para ayudar a las personas a aumentar la cantidad de dinero que ahorran para su retiro. Este programa, implementado por varias empresas en Estados Unidos, consistió en permitir a las personas a no empezar a ahorrar en el presente sino en el siguiente aumento de sueldo que tengan. Como consecuencia, la persona no sufre de la aversión a la pérdida que implica renunciar a una parte de su ingreso ahora; además, no sufre del descuento hiperbólico, pues en su siguiente aumento de sueldo no tendrá la tentación de gastarse todo el dinero extraordinario, sino que ya habrá decidido ahorrarlo con anterioridad.</p> <p>Un experimento realizado para medir el impacto del programa mostró que un 78% de las personas que recibieron la oferta de inscribirse al programa aceptaron, lo que revela el deseo que tenían de comenzar a ahorrar. Además, un 80% de las personas que se inscribieron se mantuvieron en él después de cuatro aumentos salariales; es decir, después de cuatro ocasiones en las que automáticamente aumentaron también su tasa de ahorro. La razón de este resultado es el sesgo por el <i>status quo</i>: una vez dentro del programa, las personas deciden no salirse. Finalmente, la tasa de ahorro de las personas dentro del programa aumentó de 3,5% mensual a 13,6% en poco más de tres años. Esto significa que están ahorrando tres veces más dinero de lo que ahorran antes.</p>

Ahorro

Un experimento realizado en Kenia (Akbaş, Ariely, Robalino y Weber, 2016) muestra como una simple moneda de cartón puede aumentar el número de depósitos a una cuenta de ahorro, incluso más que instrumentos tradicionales, como incentivos monetarios. Este experimento midió el impacto de diferentes tipos de intervenciones: 1) mensajes recordatorios, en los cuales se probaron dos variantes: unos recordatorios sencillos enviados dos veces por semana y otros que simulaban ser escritos por los hijos de los cuentahabientes; 2) una moneda dorada con números asignados por cada semana de la intervención para que los cuentahabientes llevaran un registro de los depósitos realizados; y 3) incentivos de ahorros igualados, los cuales iban del 10 a 20% dependiendo del monto depositado por semana, con dos variantes: depositarlo al inicio de la semana o al final (ajustando en caso de que la persona no haya realizado el depósito). Con base en estos tres tipos de intervenciones se diseñaron diferentes tratamientos (doce en total, incluyendo un grupo de control). Los resultados de este experimento es que todos los tratamientos que involucraron el recordatorio de la moneda fueron en los que los ahorros más se incrementaron. Mientras que los otros tratamientos, aunque aumentaron sus ahorros, el aumento no fue significativo. Los resultados muestran que las decisiones de ahorro involucran aspectos psicológicos que deben ser considerados para el diseño de programas o políticas públicas orientadas a esta finalidad.

Donaciones

Las ciencias del comportamiento han encontrado que los *defaults* u opciones por defecto tienen importantes repercusiones en las decisiones de las personas. Uno de los ejemplos más conocidos es el de la donación de órganos. En algunos países la opción por *default* es que nadie es donador de órganos a menos que haga un trámite para informarle al Gobierno que quiere serlo. En otros, el *default* es que todos son donadores a menos que hagan un trámite para dejar de serlo. Johnson y Goldstein (2003) muestran que los países con una política *opt-in* (elegir entrar), es decir, aquellos en los que el *default* es que nadie es donador hasta que diga lo contrario, tienen una menor tasa de donación. Por el contrario, en los países que tienen la política opuesta, es decir *opt-out* (elegir salir), las tasas de donación son más altas. La diferencia en la proporción de donadores es grande: en promedio los países con *opt-in* solo el 15,23% de las personas es donante de órganos, mientras que en los *opt-out* el porcentaje es de más del 90%.

Salud
<p>Las ciencias del comportamiento señalan cómo el entorno influye en la toma de decisiones de las personas. Por ejemplo, Wansink y Cheney (2005) hicieron un experimento en el que variaron el tamaño de las bandejas en una reunión para ver la Super Bowl en Estados Unidos. A un grupo de universitarios se puso la comida en bandejas grandes para que se sirvieran en platos. A otro grupo se le puso la comida en bandejas pequeñas. De esa forma, se buscó predisponer a los sujetos a considerar que había más o menos comida. Los resultados fueron que las personas que se sirvieron en bandejas grandes comieron 50% más en peso y 56% más de calorías que quienes lo hicieron en bandejas pequeñas. Cabe señalar que no se limitó en ningún momento la cantidad de comida que las personas podían servirse, por lo que las personas comieron hasta saciarse. Fue solo la predisposición provocada por las bandejas lo que varió el comportamiento.</p> <p>Otro ejemplo de la aplicación de las ciencias del comportamiento en salud es el estudio realizado por Milkman <i>et al.</i> (2011). En este estudio los autores exploran el efecto de la planeación y el uso de recordatorios sobre intenciones a vacunarse en las tasas de vacunación. Para medir el efecto, los autores realizan un experimento en el que envían a los empleados de una empresa correos electrónicos para impulsarlos a definir explícita y detalladamente cuándo se vacunarían. Esta sencilla intervención logró incrementar en 4,2 % la tasa de vacunación en la población objetivo.</p>
Ahorro de energía
<p>Las ciencias del comportamiento han encontrado que pequeños cambios en el entorno de las personas pueden cambiar de forma significativa en sus decisiones. En relación con el consumo eléctrico, por ejemplo, han mostrado que es posible reducir el gasto eléctrico a partir del envío de mensajes que mencionen las normas sociales que se refieren tanto al comportamiento de hogares similares como al comportamiento socialmente aceptado. Una revisión de estas intervenciones muestra que pueden reducir en un 2% el consumo eléctrico de los hogares con un bajo costo. En la mayoría de los casos implica únicamente hacer cambios en el diseño de los recibos de electricidad a fin de que muestren los mensajes (Allcott, 2011).</p>

CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO E INNOVACIÓN EN GOBIERNO

Desde hace más de una década, las ciencias del comportamiento se han comenzado a aplicar en el diseño e implementación de políticas públicas alrededor del mundo, ya que ofrecen soluciones costo-efectivas, centradas en las personas, respaldadas por métodos experimentales y que pueden ser potenciadas y escaladas con el uso de la tecnología.

Actualmente, existen 202 unidades y/o áreas especializadas en la aplicación de las ciencias del comportamiento (OECD, 2020). Las tipologías y modelos de creación de estas unidades varían; algunas de ellas han surgido como unidades especializadas dentro del gobierno, otras dentro de la academia basadas en universidades y centros de investigación, y, otras más, en el sector privado como *think tanks*, asociaciones, firmas consultoras o áreas especializadas dentro de empresas, tanto a nivel nacional como local.

El Behavioral Insights Team (BIT), creado en el Reino Unido en el 2010, fue el primer equipo especializado en aplicar las ciencias del comportamiento en el diseño de políticas públicas. Actualmente, funciona como una empresa semipública y cuenta con sedes en Estados Unidos, Australia y Singapur. El BIT ha aplicado las ciencias del comportamiento en una gran cantidad de temas, por ejemplo: el uso de normas sociales para incrementar la recaudación de impuestos, la reducción de errores de prescripciones médicas, el uso de loterías para incrementar la participación electoral y el uso de mensajes para la adopción de las medidas de prevención del covid-19 (Behavioral Insights Team, 2019).

Los trabajos realizados por el BIT y sus resultados inspiraron a otros gobiernos a establecer sus propias áreas especializadas. En el 2015, el presidente Barack Obama estableció el Social and Behavioral Sciences Team en Estados Unidos (Obama, 2015). Entre sus primeros trabajos se encuentran el uso de correos de recordatorio para aumentar los ahorros de los militares y la aplicación a las universidades, cambios en el formato de declaraciones para aumentar la recaudación fiscal y el crecimiento del acceso a crédito para los agricultores.

En Europa, Holanda estableció el Behavioral Insights Network Netherlands (BIN NL) en el 2014, con el fin de integrar los esfuerzos locales y nacionales para aplicar las ciencias del comportamiento en políticas públicas. En el 2015, en Alemania surge el Citizen-Centered Government Team con el apoyo de la canciller Angela Merkel (Afif *et al.*, 2018). Países como India, Perú, Argentina y México también han establecido sus propias unidades del comportamiento. En India, se creó en el 2016 la Nudge Unit ubicada dentro del *think tank* del Gobierno central. En Perú se estableció un grupo especializado en el Ministerio de Educación, el cual fue apoyado en sus inicios por el BIT de Reino Unido. En Argentina el presidente Alberto Fernández anunció la creación de la Unidad de Ciencias del Comportamiento y Políticas Públicas en julio de 2021.

En México se fundó la Unidad de Innovación, Comportamiento y Experimentación (UCEX) dentro del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencias Económicas. La UCEX es la primera unidad especializada en ciencias del comportamiento en México y, desde su creación, ha tenido el objetivo de impulsar el diseño de políticas públicas costo-efectivas basadas en evidencia, mediante la aplicación de las ciencias del comportamiento, la experimentación y el uso de métodos innovadores como las tecnologías interactivas y metodologías centradas en las personas (*design thinking*) (Gómez, 2020).

Los organismos internacionales también han establecido grupos especializados en la aplicación de las ciencias del comportamiento. En el Banco Mundial se estableció la Mind, Behavior and Development Unit (eMbeD), unidad especializada en diseñar, implementar y evaluar intervenciones inspiradas en la aplicación de las ciencias del comportamiento. El Banco Interamericano para el Desarrollo creó el Behavioral Insights Network y el Behavioral Economics Group para impulsar la investigación en la materia y promover que esta visión permee en los diferentes equipos de trabajo del BID⁴.

En el ámbito local también se han creado unidades especializadas en la materia. Algunos de los ejemplos más relevantes son el New York Behavioral Design Team creado en el 2016 dentro de la Oficina de Operaciones del alcalde de Nueva York, fundado en colaboración con Ideas42. Otro ejemplo es la Ontario's Behavioral Unit creada para apoyar al Gobierno de Ontario a diseñar intervenciones informadas por las ciencias del comportamiento. Experiencias similares se encuentran en las ciudades de Amsterdam (Holanda), Filadelfia (Estados Unidos) y Nueva Gales del Sur (Australia) (Afif *et al.* 2018).

3. ¿CÓMO IMPULSAR LA APLICACIÓN DE LAS CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO? TIPOLOGÍA Y MODELOS DE UNIDADES ESPECIALIZADAS

Existen tres tipologías generales que han seguido las áreas o unidades especializadas en las ciencias del comportamiento para su fundación, cada una de estas tipologías tienen ventajas y desventajas: 1) Unidades creadas dentro de los gobiernos; 2) Unidades constituidas en instituciones académicas y centros de investigación que colaboran permanentemente con los gobiernos y 3) Unidades ubicadas en el sector privado y el tercer sector como *think tanks* que tiene estrechos lazos con la academia y el gobierno.⁵

⁴ Ver: <https://www.worldbank.org/en/programs/embed> y <https://www.iadb.org/en/research-and-data/behavioral> (fechas de último acceso: 16 de agosto de 2021).

⁵ Esta tipología surge a partir del análisis del origen y la composición de diferentes unidades y áreas especializadas en ciencias del comportamiento en el mundo, tanto a nivel nacional como local, así como una serie de entrevistas realizadas a especialistas en aplicación de las ciencias del comportamiento. Entrevistas realizadas a: 1) Anthony Barrows, Managing Director en ideas42, especialista en temas de gobierno local, pobreza, educación y participación ciudadana. 2) Sasha Tregebov, asesor principal en el Behavioral Insights Team (BIT) y jefe de BIT Canadá, responsable del proyecto *What works* enfocado en la aplicación de las

Tipología 1. Unidades y áreas especializadas ubicadas dentro de los gobiernos.

En las unidades y áreas especializadas en ciencias del comportamiento creadas dentro de los gobiernos existen tres diferentes modelos, los cuales se diferencian entre sí por sus características estructurales y tipo de financiamiento.

- **Modelo 1: Creación de una red de especialistas y hacedores de políticas públicas.** Estas redes tienen el objetivo de impulsar y colaborar de manera permanente para introducir la aplicación de las ciencias del comportamiento en diferentes instituciones de Gobierno. Este modelo no requiere de una estructura orgánica y presupuesto específicos. En la práctica este modelo funciona de la siguiente manera: se identifican servidores públicos de diferentes instancias de Gobierno que funjan como agentes de cambio e impulsores de la adopción de las ciencias del comportamiento y se les proporciona una capacitación especializada en la materia (Gómez, Morelos y Abou-samra, 2019).

Ejemplos: Behavioral Insights Network de los Países Bajos; India BE Network; Behavioral Science and Public Health Network; Danish Nudging Network, así como las experiencias descritas por Afif *et al.* (2018) en el Ministerio de Asuntos Sociales, Familia y Desarrollo de Singapur; el Ministerio de Industria, Empresa y Asuntos Financieros de Dinamarca; el Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte de los Países Bajos, en donde funcionarios públicos de estas dependencias se han capacitado en la materia, pero no existe una unidad especializada dentro de su estructura⁶. Este modelo tiene la ventaja de que no requiere de un presupuesto asignado y puede operar sin la necesidad de una estructura fija dentro del organigrama. Sin embargo, tiene la desventaja de que por carecer de una estructura específica puede ser menos sostenible a lo largo del tiempo, ya que no está institucionalizado y depende de la permanencia de los servidores públicos, por lo que puede ser más vulnerable a cambios políticos.

ciencias del comportamiento en más de 20 ciudades de Estados Unidos. 3) Alexandra De Filippo, asesora principal en el BIT Estados Unidos.

⁶ Para mayor detalle consultar:

- Behavioral Insights Network Netherlands: <https://www.binnl.nl/default.aspx>
- India BE Network: <https://iben.co.in/>
- Behavioral Science and Public Health Network: <https://www.bsphn.org.uk/>
- Danish Nudging Network: <https://www.danishnudgingnetwork.dk/>

- **Modelo 2: Establecimiento de equipos especializados en la aplicación de las ciencias del comportamiento dentro de instancias gubernamentales con temáticas específicas.** Unidades pequeñas integradas por tres o cuatro personas con conocimientos en ciencias del comportamiento, experimentación y psicología. Se ubican en agencias de gobierno particulares. Estos equipos son los encargados de impulsar y diseñar intervenciones de políticas públicas en temáticas específicas dentro de las instituciones a las que pertenecen (Gómez, Morelos y Abou-samra, 2019). Una característica interesante de estas unidades es que tienen como estrategia establecer alianzas con universidades, académicos y organismos internacionales para fortalecer su capital humano. Ejemplos de este tipo de unidades son: MineduLAB del Ministerio de Educación de Perú⁷; Australian Securities and Investments Commission (ASIC) de Australia; Department of the Environment and Energy (DOEE) de Australia; el Ministry of Infrastructure and Water Management de los Países Bajos; la Behavioral Economics and Data Science Unit del Reino Unido, por mencionar algunos (Afif *et al.*, 2018). Este modelo tiene la ventaja de que permite el desarrollo de expertos en áreas específicas y la adopción de las ciencias del comportamiento en diferentes áreas e instancias. Sin embargo, presenta dos desventajas. Primero, implica un mayor requerimiento de recursos financieros para poder integrar equipos en diversas instituciones con la capacitación y las habilidades necesarias. Segundo, al estar establecidas en diferentes agencias la posibilidad de impulsar proyectos integrales y coordinados se reduce.
- **Modelo 3: Equipos especializados en las ciencias del comportamiento en áreas centralizadas y con responsabilidades estratégicas en el Gobierno,** tales como unidades de innovación, departamentos de evaluación y/o planeación, y la oficina del ejecutivo (Gómez, Morelos y Abou-samra, 2019). Este modelo plantea la creación de un grupo cuya única misión es impulsar la adopción de las ciencias del comportamiento en todo el Gobierno. Los principales ejemplos son los siguientes. En el ámbito nacional: el Behavioral Insights Team de Reino Unido (en su surgimiento en el 2010); el Social and Behavioral Sciences Team de Estados Unidos; la Office of Evaluation Science de Estados Unidos; el Behavioral Economics Team (BETA) de Australia; y el LabGov en Chile (Afif *et al.*, 2019). En el ámbito local: la Nudge Rio en Río de Janeiro, Brasil; Lab@DC en Washington, Estados Unidos; y New York Behavio-

⁷ MineduLAB: <http://www.minedu.gob.pe/minedulab/>

ral Design Team en Nueva York, Estados Unidos (Afif *et al.*, 2019)⁸. Este modelo tiene tres ventajas principales: 1) abona a la mayor coordinación y reducción de costos en la implementación a nivel de gobierno (comparado con el modelo dos; 2) permite crear un grupo especializado y profesional y 3) brinda apoyo del ejecutivo –fundamental para el éxito de estas unidades–. Su principal desventaja es que requiere de la asignación de recursos financieros y humanos específicos.

Cabe señalar que estos modelos no son necesariamente excluyentes. Por ejemplo, pueden existir redes, a la par que unidades especializadas a nivel central y equipos especializados en instancias específicas.

Tipología 2. Unidades y áreas especializadas en universidades y centros de investigación.

El segundo tipo de unidades y áreas especializadas son aquellas que se ubican dentro de universidades y/o centros de investigación. Estas unidades suelen surgir con recursos semilla proporcionados por las instituciones académicas sede o con financiamiento específico, internacional o nacional. Posteriormente, la tendencia consiste en que se convierten en entidades autosustentables. Estas unidades colaboran de manera permanente con los profesores e investigadores de las universidades a las que pertenecen y tienen dos objetivos generales: la producción de conocimiento y la incidencia en políticas públicas basadas en evidencia.

Existen cuatro ventajas principales de este tipo de unidades. Primero, su autonomía respecto a los gobiernos nacional y locales, lo que les permite establecer diversas alianzas y colaborar tanto con el sector público como con el privado. Segundo, estas unidades permiten trabajar con gobiernos a la vez que tener su propia agenda de investigación y objetivos específicos. Tercero, son menos vulnerables a las decisiones políticas, por lo que tienden a tener mayor continuidad en el tiempo. Cuarta, existe una sinergia natural con diversas instituciones académicas e investigadores. Algunas de las desventajas de estas unidades son la necesidad de convertirse rápidamente en instan-

⁸ Para una consulta más detallada ver:

- Behavioral Insights Team: <https://www.bi.team/>
- Office of Evaluation Science: <https://oes.gsa.gov/>
- Behavioral Economics Team Australia: <https://behaviouraleconomics.pmc.gov.au/>
- Nudge Rio: <https://www.rio.rj.gov.br/web/fjg/exibeconteudo?id=8060290>
- Lab@DC: <https://thelab.dc.gov/>

cias autosustentables y la disyuntiva entre los incentivos netamente académicos y los de aplicación de políticas públicas.

Algunos ejemplos de estas unidades son: el Behavioral Economics in Action at Rotman (BEAR) de la Universidad de Toronto; el Center for Advanced Hindsight de la Universidad de Duke; Penn Nudge Unit de la Universidad de Pensilvania; el People in Government Lab de la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford; BIG de la Universidad de Harvard; la Unidad de Innovación, Comportamiento y Experimentación del LNPP en el CIDE; el Proyecto de Integración de Ciencias del Comportamiento y Economía (ICCE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); REBEL en la Universidad del Rosario en Colombia, por mencionar algunas⁹.

Tipología 3. Unidades y áreas especializadas independientes.

Estas unidades se han establecido como *think tanks*, fundaciones, organizaciones o agencias independientes fuera del Gobierno y de la academia, ubicadas dentro del sector privado o en el tercer sector. Trabajan, generalmente, en coordinación con diferentes gobiernos y con organismos internacionales. Su financiación proviene del establecimiento de acuerdos de colaboración y, en el caso de las privadas, de contratos para la realización de proyectos específicos con gobiernos y empresas, así como de financiación internacional. Ejemplos de este tipo de unidades son Ideas42 (Estados Unidos); The Decision Lab (Canadá); BEworks (Canadá); Irrational Labs (Estados Unidos); Nudge Lebanon (Líbano); Kayma (Israel); e Instintivo (Colombia), entre otras.¹⁰

⁹ Para una consulta más detallada visitar:

- BEAR: <https://www.rotman.utoronto.ca/FacultyAndResearch/ResearchCentres/BEAR>
- Center for Advanced Hindsight <https://advanced-hindsight.com/>
- Penn Nudge Unit: <https://nudgeunit.upenn.edu/>
- People in Government Lab: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-programmes/people-government-lab>
- UCEx: <https://www.lnpp.mx/ucex/>
- ICCE: http://sua.psicologia.unam.mx/economia_conductual/index.php/2018/04/06/que-es-proyecto-icce/

¹⁰ Para mayor detalle consultar:

- Ideas42: <https://www.ideas42.org/>
- The Decision Lab: www.thedecisionlab.com
- BEworks: <https://beworks.com/>
- Irrational Labs: <https://irrationallabs.com/>
- Nudge Lebanon: <https://nudgelebanon.org/>

4. DISCUSIÓN FINAL: ¿HACIA DÓNDE DEBE AVANZAR LA APLICACIÓN DE LAS CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO?

La pandemia de la covid-19 ha mostrado la utilidad y relevancia de las ciencias del comportamiento para hacer frente a los problemas complejos que enfrentan los gobiernos alrededor del mundo. En los próximos años, la aplicación de las ciencias del comportamiento será clave en cuatro áreas principales:

- 1) **Reapertura y regreso a la «normalidad».** La modificación de los comportamientos en materia de salud, prácticas preventivas y de convivencia social será fundamental en los siguientes años. Por ello, los gobiernos deberán poner un mayor énfasis en entender la conducta humana e incorporar las aportaciones de las ciencias del comportamiento en el diseño de sus políticas públicas.
- 2) **Fortalecimiento del sector público.** Una de las aplicaciones más recientes e innovadoras de las ciencias del comportamiento es dentro del sector público para mejorar la motivación, el desempeño y la toma de decisiones de los funcionarios públicos (*behavioral public Administration*). En este ámbito, hay un largo camino que recorrer y su uso será importante para tener instituciones públicas más eficientes, confiables y sólidas.
- 3) **Nuevos arreglos laborales y el uso de la tecnología.** La pandemia ha modificado completamente las modalidades de trabajo. Por ejemplo, actualmente tres de cada diez empleados continúan trabajando de manera remota, lo cual requiere nuevas habilidades técnicas y sociales, así como mejores prácticas de trabajo. Las ciencias del comportamiento pueden ayudar para reducir sesgos cognitivos y de comportamiento.
- 4) **Desigualdades: inclusión de mujeres, educación y pobreza.** La aplicación de las ciencias del comportamiento puede ayudar a reducir las barreras psicológicas que previene a las mujeres a explorar alternativas y oportunidades laborales y, de esta manera, impulsar la inclusión de mujeres en el mercado laboral. Asimismo, su uso puede aportar en el sector educación para reducir la deserción escolar e incrementar el aprovechamiento de los estudiantes, sobre todo en el contexto educativo actual.

Las ciencias del comportamiento aportan una mirada diferente para entender los problemas sociales y económicos y ofrecen herramientas prácticas

-
- Kayma: <https://kayma.com/projects-eng.html>
 - Instintivo: <https://www.instintivo.co/>

para el diseño e implementación de políticas públicas. Para su expansión y consolidación serán claves: la colaboración permanente entre instituciones académicas y gobiernos; y las alianzas internacionales entre universidades, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

Los gobiernos, las instituciones académicas, y el sector privado tienen en las ciencias del comportamiento nuevas herramientas para el beneficio social, sumamente relevantes en nuestro contexto actual, por lo que se deben impulsar las agendas de investigación en esta rama del conocimiento y apoyar intervenciones públicas en diferentes ámbitos y temáticas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AFIF, Z.; ISLAN, W. W.; CALVO-GONZÁLEZ, O. y DALTON, A. G. (2018). *Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries (English)*. eMBED brief. Washington, D. C.: World Bank Group. [En línea] Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/710771543609067500/Behavioral-Science-Around-the-World-Profiles-of-10-Countries> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- AKBAŞ, M.; ARIELY, D.; ROBALINO, D. A. y WEBER, M. (2016). How to help the poor to save a bit: Evidence from a field experiment in Kenya. *IZA Discussion Paper* No. 10024.
- ALI, A., FUENZALIDA, J., GÓMEZ, M. y WILLIAMS, M. (2021). «Four Lenses on People Management in the Public Sector: An Evidence Review and Synthesis». *Oxford Review of Economic Policy*.
- ALLCOTT, H. (2011). «Social norms and energy conservation». *Journal of Public Economics*, 95(9), pp. 1082-1095.
- ARIELY, D., y K. Wertenbroch. (2002). Procrastination, deadlines, and performance: Self-control by precommitment. *Psychological science*, 13(3), pp. 219-224.
- BANERJEE, A., y DUFLO, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Public Affairs.
- BECKER, G. (1993). «Nobel lecture: The economic way of looking at behavior». *Journal of political economy*, pp. 385-409.
- BEHAVIOURAL INSIGHTS NETWORK NETHERLANDS. (2017). *A Wealth of Behavioural Insights: 2017 Edition*. Rijksoverheid.
- BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM. (2015). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. [en línea] Londres. [En línea]. Disponible en: <https://>

www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf [Consultado 20 de abril 2019].

- BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM. (2019). *The Behavioural Insights Team Annual Update Report 2017-18*. [En línea]. Disponible en: <https://www.bi.team/wp-content/uploads/2019/01/Annual-update-report-BIT-2017-2018.pdf> [Consultado 20 de abril 2019].
- BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM. (2019). *Behavioral Government*. [En línea]. Disponible en: <https://www.bi.team/wp-content/uploads/2018/08/BIT-Behavioural-Government-Report-2018.pdf> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- BENARTZI, S.; BESHEARS, J.; MILKMAN, K. L.; SUNSTEIN, C. R.; THALER, R. H.; SHANKAR, M.; TUCKER-RAY, W.; CONGDON W. J. y GALING, S. (2017). Should governments invest more in nudging? *Psychological science*, 28(8), pp. 1041-1055.
- BERGMAN, P. y ROGERS, T. (2017). The Impact of Defaults on Technology Adoption, and Its Underappreciation by Policymakers. *CESifo Working Paper Series No. 6721*. November. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3098299> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- DAYAN, E., y BAR-HILLEL, M. (2011). Nudge to nobesity II: Menu positions influence food orders. *Judgment and Decision making*, 6(4), pp. 333-342.
- DESIGN COUNCIL. (2019). *Are behavioural science and design the building blocks of innovation?* [En línea] Disponible en: <https://www.design-council.org.uk/news-opinion/are-behavioural-science-and-design-building-blocks-innovation> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- DEL BALZO, GIULIO. (2015). *Nudging in the UK, in the USA, in Denmark, in Italy: an international comparison of Behavioural Insights Teams*. [En línea] Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/para-qu-se-necesitan-las-unidades-de-econom-del-comportamiento> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- FERTIG, A., FISHBANE, A. y LEFKOWITZ, J. (2019). *El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro en México: Una mirada a lo que hemos aprendido en el transcurso de tres años*. [En línea]. Disponible en: http://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2018/11/I42-1046_MetLifeLatAm_paper_SPA_Final.pdf (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

- GINO, F.; AYAL, S. y D. ARIELY, (2009). Contagion and differentiation in unethical behavior the effect of one bad apple on the barrel. *Psychological science*, 20(3), pp. 393-398.
- GOLDSTEIN, N., CIALDINI, R. y GRISKEVICIUS, V. (2008). A Room with a Viewpoint: Using Social Norms to Motivate Environmental Conservation in Hotels. *Journal of Consumer Research*. Vol 35. Agosto.
- GÓMEZ, G. M. (2021) «Laboratorios de Innovación en Gobierno: Aplicación de las Ciencias del Comportamiento en México» en *Laboratorios para la Innovación Pública: De las experiencias a los aprendizajes; de los aprendizajes a los desafíos*, Fundación Nova Gob, pp. 53-78. Disponible en <https://novagob.org/la-nueva-publicacion-de-la-red-in-nolabs-reune-experiencias-aprendizajes-y-desafios-desde-distintos-laboratorios-de-gobierno>
- GÓMEZ, G. M.; JIMENEZ-PACHECO, S.; TRUJANO-OCHOA, DARÍO, y SOTO-MOTA, P. (2018). *Dishonesty, loss aversion and elicitation of emotions: An experiment in a police institution in Mexico* presentado en el panel Behavioral and Experimental Public Administration. (Documento de trabajo) [En línea] Disponible en https://irspm2018.exordo.com/files/papers/889/final_draft/Honesty-PF-IRSPM_2018_VF.pdf (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- GÓMEZ, G. M., MORELOS, C. y ABOU-SAMRA, P. (2019). *Estudios de modelación de comportamiento de las personas y organizaciones ante nuevas políticas o por modificaciones o variaciones políticas* parte del proyecto Diseño, equipamiento e implementación de un Laboratorio de Gobierno Digital y Políticas Públicas para el estado de Hidalgo (México). Disponible por solicitud en LNPP.
- GÓMEZ, G. M.; RESENDIZ, C. y SOTO-MOTA P. I. (2018) *Gender biases and the role of expectations: An experimental study in a Mexican police institution* en el panel Behavioral and Experimental Public Administration. (Documento de trabajo) [En línea] Disponible en https://irspm2018.exordo.com/files/papers/893/final_draft/Gender_discrimination_IRSPM_2018_VF.pdf (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- GÓMEZ, G. M. y SOTO-MOTA, P. I. (2017) Applying behavioral science to increase compliance and reports of gifts received by public servants in Mexico. Presented in the 2017 *International Research Society for Public Management Conference, Budapest (Hungary)*, Panel: Behavioral and Experimental Public Administration. Documento de trabajo. [En línea] Disponible en <https://oecd-opsi.org/wp-content/>

uploads/2018/10/Compliance-and-gifts-reported-by-MGPS-VF_Working-paper.pdf (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

- GÓMEZ, G. M.; SOTO-MOTA, P. I. y VARGAS A. (2018) *Aplicación de las ciencias del comportamiento en el diseño de políticas públicas*. (Documento de trabajo). Disponible en https://www.researchgate.net/publication/342053237_Aplicacion_de_las_Ciencias_del_Comportamiento_en_Politicas_Publicas (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- GÓMEZ, G. M.; SOTO-MOTA, P. y VARGAS A. (2018). *Guía práctica para aplicar las ciencias del comportamiento en políticas públicas* disponible en <http://lnpp.cide.edu/publicacion/guia-practica-para-aplicar-las-ciencias-del-comportamiento-en-politicas-publicas/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; JILKE, S.; OLSEN, A.; y TUMMERS, L. (2017). Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*. 77(1), pp. 45–56.
- HELLER, S. B.; SHAH, A. K.; GURYAN, J.; LUDWIG, J.; MULLAINATHAN, S. y POLLACK, H. A. (2017). Thinking, fast and slow? Some field experiments to reduce crime and dropout in Chicago. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(1), pp. 1-54.
- HEYMAN, J. y ARIELY, D. (2004). Effort for payment a tale of two markets. *Psychological science*, 15(11), pp. 787-793.
- JOHNSON, E. y GOLDSTEIN, D. (2003). Do defaults save lives? *Science*, 302(5649), 1338-1339.
- KAHNEMAN, D. y TVERSKY, A. (1972). «Subjective probability: A judgment of representativeness». *Cognitive Psychology*, 3, pp. 430-454.
- KAHNEMAN, D. y TVERSKY, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the econometric society*, pp. 263-291.
- KAHNEMAN, D.; KNETSCH, J., y THALER R. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and *status quo* bias. *The journal of economic perspectives*, 5(1), pp. 193-206.
- KAHNEMAN, D. (2003). Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *The American economic review*, 93(5), pp. 1449-1475.

- KAHNEMAN, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- LNPP (2020). Acerca del LNPP. [En Línea] Disponible en <https://www.lnpp.mx/que-hacemos/>
- LOEWENSTEIN, F. y O'DONOGHUE, T. (2002). Time discounting and time preference: A critical review. *Journal of economic literature*, 40(2), pp. 351-401.
- MADRIAN, B.C. (2014). Applying insights from behavioral economics to policy design. *Annual Review of Economics*, 6(1), pp.663-688.
- SAMSON, A. (Ed.) (2014). *The Behavioral Economics Guide 2014* (with a fore word by George Loewenstein and Rory Sutherland) (1st ed.). [En línea] Disponible en: <http://www.behavioraleconomics.com>.
- LEVITT, S, LIST J.; NECKERMANN, S. y SADOFF, S. (2012). The Behavioralist Goes to School: Leveraging Behavioral Economics to Improve Educational Performance. *NBER Working Paper No. 18165*.
- MARTIN, R. y RANDAL, J. (2008). How is donation behaviour affected by the donations of others? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 67(1), pp. 228-238.
- MILKMAN, K. L.; BESHEARS, J.; CHOI, J. J.; LAIBSON, D. y MADRIAN, B. C. (2011). Using implementation intentions prompts to enhance influenza vaccination rates. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(26), 10415-10420.
- MOORE, D. y HEALY, P. (2008). The trouble with overconfidence. *Psychological review*, 115(2), 502.
- MULLAINATHAN, S., y SHAFIR, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York, Macmillan.
- OBAMA, B. (2015). *Executive Order—Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People*. Office of the Press Secretary, the White House (September 15, 2015). [En línea] Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- OECD. (2020). *Behavioral Insights*. [En línea]. Disponible en <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

- POPPER, K. (1967). La Rationalité et le Statut du Principe de Rationalité. *Les Fondements Philosophiques des Systèmes Economiques*, Classen, E. M., ed. (Paris: Payot), pp. 142–50
- PRONIN, E.; OLIVOLA, C. y KENNEDY, K. (2008). Doing unto future selves as you would do unto others: Psychological distance and decision making. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 34(2), 224-236.
- SAMUELSON, W. y ZECKHAUSER, R. (1988). *Status quo* bias in decision making. *Journal of risk and uncertainty*, 1(1), 7-59.
- SHAH, A.; SHAFIR, E. y MULLAINATHAN, S. (2015). «Scarcity frames value». *Psychological Science*, pp. 1-11.
- SUNSTEIN, C. y THALER, R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven. Yale University Press.
- SUNSTEIN, C. (2014). Nudging: a very short guide. *Journal of Consumer Policy*, 37(4), pp. 583-588.
- SUNSTEIN, C. R. (2017). Misconceptions about nudges. *SSRN 3033101*.
- THALER, R. (1985). Mental accounting and consumer choice. *Marketing Science*, 4(3), pp. 199-214.
- THALER, R. H. y BENARTZI, S. (2004). Save more tomorrow: Using behavioral economics to increase employee saving. *Journal of political Economy*, 112(S1), S164-S187.
- TVERSKY, A. y KAHNEMAN, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science (New Series)*, 185, pp. 1124-1131.
- VAN BAVEL, J. J.; BAICKER, K.; BOGGIO, P. S.; CAPRARO, V.; CICHOCKA, A.; CIKARA, M., (...) y DRURY, J. (2020). Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nature Human Behaviour*, 1-12.
- VIGNA, S. y MALMENDIER, U. (2006). Paying not to go to the gym. *The American Economic Review*, 96(3), pp. 694-719.
- VOHS, K. y HEATHERTON, T. (2000). Self-regulatory failure: A resource-depletion approach. *Psychological science*, 11(3), pp. 249-254.
- WANSINK, B., y CHENEY, M. M. (2005). Super bowls: serving bowl size and food consumption. *Jama*, 293(14), pp. 1723-1728.
- WANSINK, B.; KENT, R. y HOCH, S. (1998). An anchoring and adjustment model of purchase quantity decisions. *Journal of Marketing Research*, 35(1), pp. 71-81.

WANSINK, B. (2013). Turning Mindless Eating into Healthy Eating. In Eldar Shafir, ed., *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 310-328.

WORLD BANK. (2018) Closing the gender gap in natural resource management programs in Mexico. Washington, DC.[En línea] Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/243311534947810543/Mexico-Forestry-Report-V14-DIGITAL.pdf> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

CAPÍTULO 3

LA TECNOLOGÍA CON LENTES DE INTANGIBILIDAD. PROPUESTAS PARA ORIENTAR GOBIERNO ABIERTO E INTELIGENCIA ARTIFICIAL HACIA LOS RECURSOS INTANGIBLES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

María José Canel

Catedrática de Comunicación Política

Universidad Complutense de Madrid

Paloma Piqueiras Conlledo

Consultora de Asuntos Políticos ATREVIA

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo se propone explorar la convergencia entre el desarrollo tecnológico y la generación de valor intangible en el sector público, tanto en su nivel teórico-conceptual como práctico. La idea esencial sobre la que pivota es la de que, porque la tecnología gestiona información, puede ayudar a reforzar las relaciones que son fuente de valor intangible.

La estructura se divide en dos partes. En una primera se enmarca conceptualmente la relación que se pretende establecer: partiendo de la intangibilidad que hay en la Administración pública, se conceptualiza el valor intangible en el horizonte del gobierno abierto. A continuación, se explora más detalladamente la relación entre gobierno abierto y valor intangible, por una parte, y entre inteligencia artificial y valor intangible, por otra. Por último, y sobre la asunción de que el concepto y corriente de estudios denominada valor público componen un enfoque que se complementa bien con el de los estudios de los recursos intangibles, se elabora la relación entre desarrollo tecnológico y valor público. De esta exploración conceptual se extrae una plantilla para el análisis de casos prácticos.

En una segunda parte se realizan varias propuestas para conectar el desarrollo tecnológico con la generación de valor intangible. Se ha seleccionado un caso para cada propuesta, que se describe y analiza conforme a los cri-

terios planteados en la primera parte. El objetivo es identificar algunos casos que, porque representan la conexión del desarrollo tecnológico con el valor intangible, pueden ser merecedores de análisis ulteriores más detallados fruto de los cuales se extraigan casos paradigmáticos.

2. LA INTANGIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La apuesta por la intangibilidad en la Administración pública se apoya en el hecho de que esta trabaja con realidades que son intangibles, es decir, que aunque no son físicas, constituyen fuente de valor, pues una sociedad más unida, solidaria, comprometida o con autoridades bien reputadas es una sociedad más avanzada tanto económica como socialmente.

Estos factores, que son tan intangibles como cruciales para la supervivencia de las organizaciones, y más para las públicas que para las privadas, paradójicamente han recibido más atención en las privadas que en las públicas (Bossi, Fuertes y Serrano, 2005; Serrano, Molinero, y Bossi, 2003). Sin embargo, se puede afirmar que hay ya un cierto acervo de conocimiento sobre la riqueza de la intangibilidad de la Administración pública (Cinca, Molinero y Queiroz, 2003; Queiroz, Callén y Cinca, 2005; Canel y Luoma-aho, 2019; Canel y Luoma-aho, 2015; Canel y Luoma-aho, 2017). Además, cada vez son más frecuentes los organismos, unidades, programas, proyectos o servicios que la Administración pública desarrolla para atender necesidades ciudadanas que solo pueden ser satisfechas mediante algo intangible. Este capítulo parte de la consideración de que es el actual un momento propicio para que el sector público ponga el desarrollo tecnológico al servicio del valor intangible.

Para establecer la conexión entre la intangibilidad de la Administración pública y el desarrollo tecnológico nos apoyaremos en la siguiente definición de bien intangible del sector público:

Un activo no monetario (sin sustancia física) que permite y da acceso a los bienes tangibles, activado mediante la comunicación, construido sobre hechos pasados (ligado a la conducta de la organización); da lugar a un recurso identificable y del que tanto la organización como los *stakeholders*/ciudadanos pueden esperar un beneficio/valor (social, monetario, etc.) en el largo plazo (Canel y Luoma-aho, 2019, p. 77).

Con apoyo en esta definición se puede dibujar la conexión entre el desarrollo tecnológico y el valor intangible de la Administración pública de la siguiente manera: los activos intangibles pueden existir cuando hay informa-

ción sobre realidades tangibles, y la tecnología puede ayudar a poner en juego esa información; los activos intangibles tienen su origen en las relaciones entre organizaciones públicas y públicos, y la tecnología puede enriquecer las relaciones, por cuanto contribuyendo al conocimiento mutuo mejora la interacción; los activos intangibles requieren de comportamientos, pero también de una comunicación que active el reconocimiento de esas realidades tangibles, y la tecnología puede facilitar esa comunicación; por último, los activos intangibles existen cuando hay medida de los mismos, y la tecnología ayuda a desarrollar las métricas e indicadores con los que contrastar datos de realidades tangibles con datos de reconocimiento. En definitiva, la tecnología puede ayudar a crear recursos identificables (medibles y medidos) a partir de realidades no físicas, y a las que son asociables beneficios o valores, ya sean de carácter social o económico.

En trabajos precedentes (Canel, 2018; Canel y Luoma-aho, 2017, 2019) se propuso una clasificación de recursos intangibles aplicables al sector público, y es la clasificación por la que nos guiaremos para el análisis de casos que se realiza en la segunda parte del presente trabajo. Se reproduce a continuación una de las tablas de esos trabajos.

Tabla 1. Bienes intangibles aplicables a la Administración pública.

Bien intangible	Definición
Capital intelectual	La capacidad que tiene una organización de generar y gestionar conocimiento.
Cultura organizacional	La capacidad que tiene una organización de alinear a sus distintos públicos bajo objetivos comunes.
Capital social	La capacidad que tiene una organización de generar cohesión social.
Compromiso o <i>engagement</i>	La capacidad que tiene una organización de implicar a sus públicos en los procesos de la Administración pública.
Legitimidad	La capacidad que tiene una organización de que sus públicos le otorguen el derecho a existir.
Marca	La capacidad que tiene una organización de hacer una promesa a sus públicos sobre lo que la organización es y va a proporcionar.
Reputación	La capacidad que tiene una organización de que sus públicos reconozcan su buen comportamiento.
Responsabilidad social	La capacidad que tiene una organización de ser y mostrarse comprometida con el bien común.
Satisfacción	La capacidad que tiene una organización de generar en el usuario del servicio público una experiencia positiva.

Transparencia	La capacidad que tiene una organización de dar acceso a su interior y hacerse comprender.
Confianza	La capacidad que tiene una organización de que sus públicos le otorguen margen de discrecionalidad para manejar los recursos públicos en contextos de incertidumbre, y de la que deriva cierta conformidad.

Fuente: Canel, 2018, p. 80.

A efectos del argumento del presente capítulo, resulta necesario traer aquí la consideración de qué aporta la intangibilidad a la Administración pública: los recursos intangibles pueden incrementar eficiencia y eficacia, mejorar la gestión interna y estrechar las relaciones entre las organizaciones y sus públicos (Canel y Luoma-aho, 2019; Canel, 2018; Canel *et al.*, 2017; Canel y Luoma-aho, 2017, pp. 42-43). Se puede desprender de aquí, y por el momento de forma algo simple, que en la medida en que los recursos intangibles se orienten a proporcionar algo de valor para los públicos de la organización, pueden ayudar a avanzar en los objetivos que los países se han propuesto mediante la Alianza por el Gobierno Abierto, cuestión que se trata en el siguiente epígrafe.

3. EL VALOR INTANGIBLE EN EL HORIZONTE DE LA ALIANZA POR EL GOBIERNO ABIERTO

El gobierno abierto ha sido calificado como un «modo de interacción sociopolítica» (Cruz-Rubio, 2015, p. 38), una nueva «cultura de comunicación y modelo organizativo» (Gutiérrez-Rubí, 2011), «un nuevo enfoque relacional entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad» (Ramírez-Alujas, 2011, citado en Cruz-Rubio, 2015, p. 47), «una filosofía político-administrativa» (Cruz-Rubio, 2015, p. 39), un «nuevo paradigma de gestión» (Criado, 2016). Lo que puede estar fundamentando estas categorizaciones ha sido extensamente tratado en la literatura (ver, por ejemplo, OECD, 2010; Ramírez-Alujas, 2014; Barquero, 2016; Cruz-Rubio, 2015; A. Ramírez-Alujas y Dassen, 2014; Sandoval-Almazán, 2015; Wirtz y Birkmeyer, 2015; Criado, 2016, Herrera, 2018, por citar solo algunas fuentes), y estas contribuciones se pueden sintetizar como sigue: el gobierno abierto es algo más que solo poner datos en abierto, pues se trata de buscar también y proactivamente la participación y colaboración de la sociedad y, en último término, de dar a esta la posibilidad de cocrear y coproducir para la resolución de los problemas comunes (Canel, 2018). Si en un inicio el gobierno abierto hacía referencia a la idea de «abrir las ventanas» del sector público para reducir la opacidad burocrática, hoy lo que se enfatiza es la receptividad del gobierno para contar con la sociedad (Ramírez-Alujas, 2014).

Es con esta apertura y receptividad hacia la sociedad como se puede crear valor intangible. Pues el gobierno abierto supone una evolución de los modelos de gobernanza tradicional; se pone como objetivo no solo el crecimiento económico sino también la cohesión social (Ramírez-Alujas, 2014, p. 208); aspira a fortalecer la democracia, no solo permitiendo el escrutinio público, sino con medidas para que la sociedad civil sea protagonista activa (Ramírez-Alujas, 2014, pp. 208-209); ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público (Cruz-Rubio, 2015, pp. 47-48).

El «fenómeno» de gobernar en abierto surge con la coincidencia de otros fenómenos que son globales e interdependientes durante las últimas dos décadas, y que Cruz-Rubio (2015) describe de la siguiente manera. Primero, los avances tecnológicos de la web 2.0, que supera todos los límites en la capacidad de difundir información; segundo, una mayor exigencia ciudadana para que las autoridades públicas rindan cuentas; y por último, la concepción de la gobernanza relacional o llamada también gobernanza colaborativa (Á. Ramírez-Alujas, 2010; Ramírez-Alujas, 2014; Giménez, 2016). El gobierno abierto, entonces, entraña una estrecha relación entre la tecnología, la información y la gestión de las relaciones.

Esa relación subyace a las tres áreas de acción que señala la Alianza de Gobierno Abierto, la transparencia, la participación y la colaboración (AGA, 2011). La transparencia tiene que ver con la información que un Gobierno proporciona a los ciudadanos para rendir cuentas; la participación con la creación de canales para que los ciudadanos expresen sus opiniones; y la colaboración con la incorporación de las opiniones ciudadanas a la formulación de las políticas públicas (Ibáñez, 2016, p. 88).

Estas tres áreas están relacionadas entre sí: con la transparencia, el Gobierno visualiza datos e información, los pone en abierto; con la participación se organizan debates públicos y consultas ciudadanas, abriéndose así el Gobierno al codiseño de políticas públicas; y la colaboración gestiona la transversalidad e interoperabilidad de datos, para crear nuevos modelos de gestión de servicios públicos, organizando y promoviendo asociaciones, así como creando valor público (ver la figura en Ramírez-Alujas y Dassen, 2012: 46).

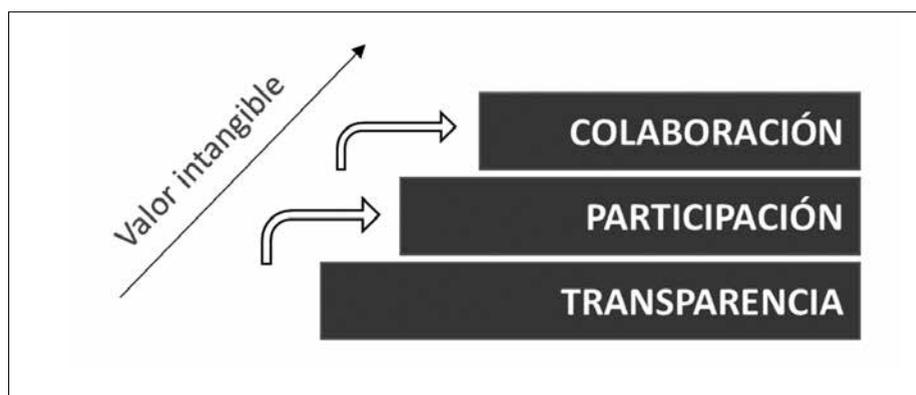
Mirando ahora estas tres áreas en forma de escalones o peldaños a través de los cuales se avanza en el desarrollo del gobierno abierto, se podría decir que poner la tecnología al servicio del gobierno abierto consiste en avanzar en la creación de valor intangible. En un primer escalón, la tecnología garantiza la puesta en juego de información y datos, que es básica para que pueda producirse valor intangible. En un segundo escalón, el de la participación, la

tecnología ayuda a promover la creación de espacios de encuentro en los que los distintos actores puedan compartir y deliberar en torno a sus opiniones sobre los asuntos públicos para finalmente poder tomar parte. En el último escalón, el de la colaboración, la tecnología se pone al servicio de la gestión de relaciones con las que se pueda desarrollar trabajo conjunto y coordinado, para, en último término, coparticipar, coproducir, y coinnovar.

Lo que viene entonces a situarse en la cima del gobierno abierto es la «colaboración», y en este sentido el trabajo de Harrison y otros (Harrison *et al.*, 2012) sobre la idea de colaboración en la teoría política democrática resulta de interés. Al igual que la participación, dicen estos autores, la colaboración tiene la potencialidad de reforzar la eficacia del Gobierno, pero lo hace otorgando relevancia a la sociedad; para que haya colaboración hace falta que diferentes sectores de la sociedad trabajen conjuntamente, y que se reconozca que los ciudadanos pueden contar con información complementaria, con un capital intelectual que enriquece la gestión pública.

Cabe afirmar entonces, y de nuevo a modo de consideración preliminar, que las tecnologías pueden ayudar a las administraciones públicas a llevar a cabo conexiones más amplias con las que encontrar una colaboración que va más allá de sus propios límites. Se podría decir que gobierno y administración electrónica tienen puesto su horizonte en «reinventar» la provisión del servicio público de forma tal que el ciudadano ocupe el centro, y por eso el e-gobierno y e-administración configuran un área que no solo incluye el saber de la informática y de la tecnología, sino también del derecho, la antropología, o la sociología y, aplicado al caso, de la comunicación con la cual generar valor intangible. La figura 1 representa la idea de este epígrafe.

Figura 1. Gobierno abierto y valor intangible



Fuente: elaboración propia.

4. UN GOBIERNO ABIERTO DE VALOR INTANGIBLE

Entrando de forma más específica en el gobierno abierto, el argumento expuesto hasta aquí puede sintetizarse en que la transparencia por sí sola no basta para tener una relación que sea fuente de valor intangible. Como consideran (Lovari y otros autores), se hace necesario reconectar el valor de la transparencia, la colaboración y la participación con el de las decisiones apoyadas en principios y no sesgadas para reconstruir la confianza en el gobierno (Lovari *et al.*, 2020).

La revisión de la literatura que al respecto realizaron Savoldelli y otros (Savoldelli *et al.*, 2014) llevó a la consideración de que el gobierno electrónico estuvo mucho tiempo concentrado más en cuestiones tecnológicas y operacionales, y sugieren conceptualizarlo en forma de gobierno inteligente que produce valor público, es decir, que se apoya en un triángulo de buena decisión definida por la política, los valores y la evidencia. Para lograrlo, el sector público «debería más bien introducir innovaciones conceptuales y sistemáticas pertenecientes a una nueva manera de pensar e interactuar con los *stakeholders* y los ciudadanos como fuente tanto de legitimidad y de evidencia» (p. S63). Lo que aquí se está señalando es la necesidad de que el desarrollo tecnológico que abre y gestiona información esté orientado al refuerzo de esas relaciones que pueden estar en el origen de valor intangible, como es el que deriva de la confianza o la legitimidad.

En la misma línea argumental se mueve la propuesta de la «teoría de la ventana» de Matheus y Janssen (Matheus y Janssen, 2019). Estos autores toman como punto de partida que la apertura de datos como tal no es una forma de transparencia. Hay transparencia, consideran, solo si el público es más capaz de comprender e interpretar los datos. La transparencia es contextual (no hay receta única para hacer que algo sea transparente), pues su creación depende de la información que se proporciona, de cómo se proporciona, y de las características y capacidades de los usuarios para acceder a la misma y comprenderla. Esto implica que, para hacer que algo sea de verdad transparente, además de proporcionar los datos, hay que compartir los detalles del contexto para que el público pueda interpretarlos adecuadamente.

De aquí se desprende que no bastan indicadores de estructura (tales como el uso, la cantidad de información que se proporciona o las cuestiones organizacionales) para evaluar el avance en el gobierno abierto; hay que combinar estos indicadores con otros, y siguiendo el argumento del presente capítulo, serían los que aporten medida de cómo la información que se pone en juego mejora las relaciones y, con ello, impacta en factores como el compromiso ciudadano o la confianza en el Gobierno.

Misuraca y Viscusi (2015) mencionan al respecto el creciente uso de la «inteligencia colaborativa (*crowdsourcing*) y del contenido generado por el usuario para estimular la interacción a tiempo real y facilitar la participación. Al mismo tiempo, los mecanismos de gobernanza apoyados en las tecnologías pueden reforzar la colaboración dentro de las agencias de Gobierno, así como la interacción con los *stakeholders*, y hacer que los procesos sean más centrados en el usuario, las soluciones más rentables, y que se proporcione valor a los usuarios» (Misuraca y Viscusi, 2015, p. 304).

5. INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA NO DESPROTEGER EL VALOR INTANGIBLE

La inteligencia artificial se desarrolla en torno a un conjunto de tecnologías cognitivas (tales como la visión computacional, la máquina de aprendizaje, el procesamiento del lenguaje natural o la robótica) que bien pueden ser puestas al servicio del valor intangible que está en la cima del gobierno abierto; pero que pueden también operar en sentido contrario.

Esta es la idea esencial del trabajo de Kuziemski y Misuraca (Kuziemski y Misuraca, 2020), que elabora sobre la consideración de que el sector público está sometido a una limitación dual: por un lado, tiene obligación de proteger a los ciudadanos de los daños que propician los algoritmos, y por otro, tiene la obligación de mejorar la eficiencia, para lo que le es de ayuda la inteligencia artificial. Es la limitación dual de «gobernar los algoritmos a la vez que gobernar con algoritmos» (p. 1).

Estos autores examinan cómo el uso de la inteligencia artificial en el sector público –analizan el recurso a la misma durante la pandemia de la covid-19– puede generar asimetrías de poder y proponen un marco común para evaluar el impacto.

En lo que proponen se aprecian importantes conexiones con recursos intangibles, pues sostienen que la inteligencia artificial en la Administración pública tiene la potencialidad de proporcionar enormes beneficios en términos de eficiencia mejorada, así como de efectividad de la gestión pública y del servicio público y, en último término, de reforzar los niveles de satisfacción y confianza en la calidad de la gobernanza.

Cuando se usa de forma responsable, «la combinación de grandes y nuevas fuentes de datos con algoritmos avanzados de aprendizaje automático podría mejorar radicalmente los métodos operativos del sector público, allanando el camino a los modelos proactivos de provisión del servicio público,

y aliviar las tareas mundanas y repetitivas en las organizaciones de limitados recursos» (p. 3).

En definitiva, las capacidades de medición, de recopilación de datos y de análisis, o de capacitación a los ciudadanos para hacer seguimiento de las recomendaciones y resultados de las políticas públicas hacen de la inteligencia artificial una herramienta poderosa con la que colectivamente dar sentido y ordenar el conocimiento del mundo; un pilar de la sabiduría colaborativa que, de nuevo, ocupa el último peldaño del gobierno abierto, y que está cargado de valor intangible.

6. EL VALOR PÚBLICO COMO CRITERIO NORMATIVO PARA PONER LA TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LOS RECURSOS INTANGIBLES

Hay pocos trabajos que ponen en conexión el concepto y principios del *valor público* con el desarrollo de la tecnología por parte de los gobiernos. Algunos lo hacen para establecerlo como horizonte normativo de todo desarrollo tecnológico (Criado y Rojas-Martín, 2013, p. 23; OECD, 2010; Mergel, 2012; Savolderlli *et al.*, 2014); otros, para elaborar un marco que, guiado por los principios que sustentan este concepto, pueda servir para evaluar las acciones que un Gobierno específico lleva a cabo en la red (Harrison *et al.*, 2012; Kuziemski y Misuraca, 2020; Misuraca *et al.*, 2017; Misuraca y Viscusi, 2015). En el presente capítulo recurrimos al concepto de valor público para cerrar la exploración del presente contexto teórico conceptual.

Investigaciones precedentes elaboran sobre la relación entre la red y el valor público, así como sobre este y los recursos intangibles para proponer la conceptualización de «bienes intangibles públicos» (Canel, 2018; Canel *et al.*, 2020). La tabla 2 recoge esas aportaciones con el fin de establecer una base para la relación entre el desarrollo tecnológico de la red y los recursos intangibles.

Tabla 2. Desarrollo tecnológico y bienes intangibles públicos

Rasgo del valor público	De qué trata	¿Qué aporta la red? (Gobierno electrónico, transparencia, redes sociales)	Qué aportan los bienes intangibles (ejemplos)
Beneficio mutuo	Es valor tanto para la organización como para los públicos.	La red activa la continuada interacción entre organización y públicos necesaria para identificar el beneficio específico y el que se comparte.	<p>Proporcionan medidas de las percepciones de los distintos ángulos del <i>valor público</i>.</p> <p>La «reputación» ayuda al reconocimiento del buen comportamiento.</p> <p>Las estrategias de «legitimidad» contextualizan a la persona en la comunidad.</p> <p>La «marca» posiciona la identidad mirando por el largo plazo y haciendo sostenible el <i>valor público</i>.</p> <p>La «RSI» relaciona la organización con su entorno.</p> <p>La «transparencia» facilita la comprensión mutua en la interacción.</p> <p>La «cultura organizacional» ayuda a orientar la organización al <i>valor público</i>.</p> <p>El «<i>engagement</i>» es esencialmente la apertura a la colaboración abierta.</p>
Multifacético	Incluye medidas tanto de valor económico como social, de realidades tanto tangibles como intangibles.	Los datos y procesos en abierto ponen en valor la gestión de la AP; la red registra datos de realidades tangibles y tiene la potencialidad de generar percepciones en línea con la gestión real.	
Multidimensional	Incluye medidas de lo que se proporciona tanto a la persona individual como a la comunidad, a la sociedad en general.	La gestión de servicios electrónicamente, así como la puesta en abierto de datos sobre las personas y la comunidad, facilita contextualizar el bien individual y colectivo.	
Cross-temporal	Tiene en cuenta el pasado (resultados obtenidos), el presente (cuánto satisface hoy) y el futuro (capacidad de sostenibilidad).	El gobierno abierto, con la información comparable e interoperable a través del tiempo, permite conocer mejor el presente en relación con el pasado y el futuro; la interacción social que se lleva a cabo sobre esta información hace explícito los valores que se mantienen comunes a través del tiempo.	
Cross-nivel	Requiere de cooperación de los distintos niveles de la Administración pública (local, regional, nacional, internacional).	Tanto el gobierno electrónico como la transparencia (datos homologables) facilitan la coordinación de cada unidad hacia adentro, y gestionar la negociación que es necesaria para llegar a acuerdos.	
Cross-sectorial	Requiere de cooperación del sector público y privado.	Las redes sociales constituyen plataformas a través de las cuales se pueden llevar a cabo las amplias conexiones de la colaboración <i>cross</i> -sectorial.	
Multi-stakeholder	Procesa los diferentes criterios de evaluación de los distintos públicos.	La red proporciona plataformas y establece canales para poner de manifiesto las distintas opiniones y los diferentes criterios de valor y explicitar lo que es común.	
Comparte autoridad	Se crea cuando Administración pública y públicos comparten el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.	La red articula coproducción, colaboración abierta, <i>crowdsourcing</i> , gobierno colaborativo.	

Fuente: Canel, 2018, p. 95.

Entre las distintas aportaciones recientes sobre esta cuestión destaca el trabajo de Misuraca y Viscusi (2015), pues el marco interpretativo que proponen para evaluar la innovación de la gobernanza tecnológica está centrado en la contribución al valor público. Consideran necesario avanzar en una «nueva teoría de la innovación del sector público» que tenga en cuenta la estructura específica de los sistemas de gobernanza, las metas de gestión pública orientada al valor público y las relaciones que se establecen entre las organizaciones públicas y los distintos *stakeholders*.

Estos autores proponen un marco interpretativo comprensivo para evaluar la contribución que supone para la gobernanza la innovación posibilitada por la tecnología, y que incluye tres motores de valor: la *performance*, la apertura y la inclusividad. La propuesta contiene varias asunciones que sugieren conexiones con el valor intangible: las herramientas innovadoras han de permitir llegar a los públicos y comprometerlos, así como compartir mejor la información entre los mismos (recurso intangible «compromiso»); el modelo asume que la (des)confianza puede ser un elemento determinante de la calidad de la innovación (recurso intangible «confianza»); y que los procesos han de estar más centrados en proporcionar valor al usuario finalista (lo que podría estar relacionado con el recurso intangible «satisfacción»).

El trabajo de Halmos, Misuraca y Viscusi (Halmos *et al.*, 2019) constituye también una importante aportación a este respecto. Se trata de una evaluación de casos de coproducción que se pueden llevar a cabo mediante el desarrollo de la tecnología. Analiza prácticas de innovación social en las que la cocreación y los fenómenos relacionados de innovación social digital tienen un impacto potencial elevado. El racional es que la utilización de soluciones digitales en la coproducción de servicios puede empoderar a los ciudadanos y crear prácticas e interacciones sociales nuevas en las que estos no solo contribuyen a la entrega del servicio público de forma novedosa, sino también más colectivamente.

Del análisis de diferentes proyectos de coproducción, los autores llegan a conclusiones como las siguientes: es la disponibilidad de datos sobre comportamientos de actores lo que ha hecho posible los proyectos; aunque las herramientas digitales han sido claves para establecer plataformas de colaboración, la mayor parte de los proyectos han contado también con reuniones presenciales; los factores que más garantizan la participación en la cocreación son el bajo umbral para la participación, la simplicidad de procesos, un lenguaje que llega a los ciudadanos y las garantías de inclusividad, justicia y transparencia.

El análisis de los proyectos muestra que la confianza y el compromiso son vitales y, con ello, se señalan importantes conexiones que apuntan que el carácter intangible del valor público, así como el carácter público de los

recursos intangibles, puede estar potenciado o perjudicado por las tecnologías. Los proyectos analizados ponen de manifiesto que la implicación del ciudadano depende de su motivación tanto intrínseca como extrínseca: no son relevantes solo los incentivos económicos, sino también la satisfacción del interés individual por la «causa» de la participación. Esta satisfacción requiere de condiciones especiales: confianza en un enfoque participativo, confianza en la Administración pública, pero también capacidades cívicas, habilidades administrativas y sentido de pertenencia. Además, los ciudadanos necesitan poder creer que su compromiso tendrá un impacto (Halmos *et al.*, 2019).

El carácter intangible del concepto y principios del *valor público*, así como la capacidad normativa para orientar el desarrollo tecnológico, permiten terminar esta primera parte teórica apuntando el interés que puede tener el desarrollo de un indicador de *valor público* con el que medir las acciones gubernamentales de gobierno abierto e inteligencia artificial. Este indicador proporcionaría medida de cuánto un bien intangible específico (la capacidad de implicar a los públicos –‘Compromiso’-, de gestionar bien el conocimiento ‘Capital intelectual’, o de generar cohesión social –‘Capital social’) aporta no solo a la organización sino también a la sociedad; y con él «se podrían medir las unidades, actividades, prácticas y casos que se están poniendo en marcha para invertir en tecnologías y llevar a cabo la Administración pública en entornos digitales. Un indicador de *valor público* generaría, en definitiva, una sana competitividad entre las organizaciones para crear bienes intangibles con valor público» (Canel, 2018, p. 97).

Trabajar en un indicador de valor público (compuesto por mediciones de recursos intangibles) para evaluar las iniciativas gubernamentales de gobierno abierto e inteligencia artificial es una propuesta sobre la que no hemos encontrado caso alguno que la represente. Por eso la dejamos simplemente enunciada, y pasamos a continuación a exponer algunas propuestas con un caso asociado.

7. PROPUESTAS DE DESARROLLO

La estructura de este epígrafe sigue la relación de posibles áreas de desarrollo que se han identificado a propósito de la revisión de la literatura. La selección de los casos se ha realizado bajo un criterio básico: que el ejemplo fuera objeto de la convergencia entre tecnología (más concretamente de gobierno abierto e inteligencia artificial) y el valor intangible.

Para la selección de los casos se han utilizado las páginas web de referencia de estos. Se ha buscado información de metaanálisis, pero solo se ha encontrado para algunos de los casos.

La estructura que se sigue para la exposición es la siguiente: primero se describe el caso (datos básicos, objetivos, desarrollo y evaluación) y, a continuación, se analiza en qué medida se trata de un caso en el que convergen la tecnología y la generación de valor intangible.

No se ignora aquí que el desarrollo de la tecnología entraña riesgos y desafíos. Como constata la literatura, las decisiones apoyadas en algoritmos pueden no ser humanas, o adolecer de visiones simplistas de la complejidad de la naturaleza humana; y ciertamente el recurso a la tecnología puede intensificar las asimetrías de poder (ver, por ejemplo, la síntesis de riesgos, barreras y desafíos en Canel, 2018). Pero el objetivo de esta parte es identificar algunos casos que, porque relacionan el desarrollo tecnológico con el valor intangible, pueden ser merecedores de análisis ulteriores con los que perfilar la evaluación de la aportación real a los recursos intangibles.

La tabla 3 sintetiza la lógica que se ha seguido para el análisis de los casos. En una primera columna se parte de la información que pone en juego la transparencia; en la segunda se señala lo que aporta la tecnología (de manera particular la inteligencia artificial); en una tercera se indican qué recursos intangibles pueden derivar de ahí (utilizando la tipología de la tabla 1); y en la última, y teniendo en cuenta el papel que juega la comunicación en la activación del reconocimiento, se presentan las implicaciones para la comunicación pública.

Tabla 3. Plantilla para el análisis de los casos

	TRANSPARENCIA (datos en abierto, acceso a procesos, etc.)	TECNOLOGÍA (gobierno abierto e inteligencia artificial)	INTANGIBLES (acceso al valor tangible)	IMPLICACIONES PARA LA COMUNICACIÓN PÚBLICA
QUÉ APORTA	Proporciona datos.	Multiplica los actores que participan en el debate público, lo que contribuye a mejorar la eficiencia del <i>policy making</i> .	Satisfacción (por cuanto proporciona una gestión más en sintonía con las expectativas). Reputación (si se incrementa la satisfacción, es factible que los públicos reconozcan el buen comportamiento de la organización). Responsabilidad social (la organización se muestra comprometida con el bien común).	Al contar con datos de la experiencia del usuario, se facilita el contacto y comunicación directa entre gobiernos y ciudadanos, permitiendo políticas directas y con efectos más inmediatos.
		Permite y fomenta la participación directa de los ciudadanos en la cocreación de políticas.	<i>Engagement</i> (promueve la implicación de los públicos) Legitimidad (si la sociedad percibe que la colaboración es buena, la Administración habrá conseguido que sus públicos le otorguen el derecho a existir).	
		En la medida en que proporciona datos tanto de la sociedad como de la Administración pública, facilita la comprensión mutua.	Confianza (sus públicos le otorgan margen de discrecionalidad para manejar los recursos públicos). Cultura organizacional (adquiere la capacidad de alinear a sus distintos públicos bajo objetivos comunes).	

Con los datos proporcionados se puede medir la implicación de los públicos.	Proporciona una entrega proactiva del servicio público.	<i>Engagement.</i>	Con más datos, más comparables y mejor analizados, se refuerza la coordinación del mensaje al interior de las organizaciones de la Administración pública.
	Permite la inteligencia colaborativa. Proporciona evidencias: de la misma manera que «lo que se mide se logra», «lo que se extrae de datos se logra».	<i>Engagement.</i>	
Proporciona a los públicos información con la que tomar decisiones para su vida real.	Mejora la interacción entre Administración-ciudadano.	Capital social (genera cohesión social). Confianza.	Ayuda a elaborar mapas de públicos y a segmentar los mensajes consecuentemente.
	Ayuda a conocer la sociedad y que la sociedad se conozca a sí misma. Capta las necesidades de la gente.	Capital social. Cultura organizacional.	
Proporciona información del contexto con la que interpretar los datos adecuadamente.	Transforma las dinámicas de intermediación entre ciudadanos e instituciones. Los ciudadanos pueden hacer seguimiento de las recomendaciones y resultados de las políticas públicas.	Capital social. Confianza.	Amplía los canales de comunicación entre Administración y ciudadano, facilitando la conversación bidireccional.
	Mejora la experiencia de la relación que se establece entre Administración pública y contribuyente a través del servicio público.	Confianza. Satisfacción. Reputación.	

Fuente: elaboración propia.

7.1. Propuesta 1: Aplicar la tecnología para incorporar a los públicos

El desarrollo de herramientas tecnológicas de fácil acceso ha abierto vías de comunicación bidireccionales entre la Administración pública y el administrado, lo que ha facilitado que los ciudadanos tengan un papel más activo en la esfera pública que vaya más allá del voto en unas elecciones. Así, las tecnologías, que permiten compartir datos y llevar a cabo actuaciones a través de la red, aumentan las posibilidades de que los ciudadanos participen tanto en el diseño de políticas públicas, como en su implementación y evaluación.

Caso: *Dear South Africa* ¹¹

Descripción del caso

Datos básicos

La democracia en Sudáfrica fue instaurada hace 24 años tras un régimen de *apartheid*. Su constitución entró en vigor el 4 de febrero de 1997 y, tal y como se explica en la web oficial de *Dear South Africa*, esta tiene en la participación pública uno de sus pilares fundamentales: «el sistema democrático de Sudáfrica no solo permite que los ciudadanos elijan a sus representantes, sino que también permite que los ciudadanos tengan voz en los asuntos que les afectan» (página web).

Dear South Africa fue fundada por un grupo de ciudadanos que querían usar el espacio constitucional y aumentar las oportunidades para que la ciudadanía pudiera influir en la formulación de políticas en Sudáfrica. Tiene el estatus legal de organización sin ánimo de lucro.

Objetivos (tal y como figuran en la web):

«Influir en la política gubernamental antes de su implementación».

Desarrollo

El funcionamiento de la plataforma es sencillo: la política específica, la propuesta de ley o los cambios legislativos que se estén discutiendo en las instituciones del país son explicados en su sitio web, donde se incluyen varias fuentes oficiales de información. El sitio web no realiza encuestas o votaciones pidiendo el apoyo u oposición a un tema en particular, sino que pregunta por las razones por las que los ciudadanos están o no de acuerdo con la política gubernamental que se somete a debate en el Parlamento. Esto exige que quienes participan reflexionen sobre el tema. La aplicación muestra los

¹¹ *Link:* <https://dearsafrica.org/> (último acceso: 12 de agosto de 2021).

comentarios hechos por otros ciudadanos, y proporciona información sobre las sesiones de los Comités parlamentarios y cómo se pueden seguir los debates legislativos relacionados.

En algunos casos, el Gobierno ha pedido expresamente la realización de una consulta pública. Por ejemplo, el ministro de Obras Públicas sometió a consulta un controvertido Anteproyecto de Ley de Expropiación publicado en el año 2018. Participaron más de 70 200 ciudadanos. *Dear South Africa* es la encargada de seleccionar los temas que considera importantes y controvertidos para someterlos a discusión y presta especial atención a aquellos en los que el Gobierno se muestra menos proactivo en la búsqueda de opinión ciudadana.

Una vez que el plazo de consulta pública termina, *Dear South Africa* recopila y envía por correo electrónico a la institución gubernamental que corresponda los datos recopilados.

Datos de resultados obtenidos

Se han encontrado algunos ejemplos que pueden ilustrar el tipo de resultados que *Dear South Africa* puede lograr a través de su plataforma. Uno de ellos está relacionado con el debate surgido en torno a la política de tarifas de agua en Ciudad del Cabo. Durante 2017 el Cabo Occidental experimentó la peor sequía en cien años, lo que provocó graves restricciones de agua. A finales del 2017 el Ayuntamiento decidió modificar las tarifas de agua y establecer un impuesto especial por sequía. *Dear South Africa* sometió esta política a debate en su plataforma.

Se recibieron más de 55 000 presentaciones escritas (se batió récord de participación), que se enviaron al Ayuntamiento, con una opinión mayoritaria contraria a la medida. El Ayuntamiento reconsideró la política tarifaria y en enero de 2018 decidió eliminar el controvertido impuesto por sequía e implementar una política de tarifas de agua mucho más aceptable para la población local.

Análisis: aportación a los recursos intangibles

Aplicando la plantilla de análisis se podría decir que esta iniciativa:

- Constituye una puesta en abierto de datos sobre actitudes, reacciones e información que tienen los ciudadanos sobre las decisiones de las organizaciones públicas. Esto contribuye a incrementar el nivel de «transparencia».
- Gracias a la tecnología, se multiplican los actores que se implican en el debate público, permitiendo que los ciudadanos influyan en la

creación de políticas públicas (ayuda a generar «compromiso ciudadano»).

- Debido a que el Parlamento nacional sudafricano «está legalmente obligado a invitar a la opinión pública» a discutir sobre políticas en proceso de creación (página web), esta plataforma, a través del fomento de la inteligencia colaborativa, contribuye a generar «compromiso ciudadano».

La creación de la plataforma *Dear South Africa* aprovecha las oportunidades que ofrece la tecnología de la información para obtener la participación y colaboración de los ciudadanos. Esta aplicación facilita que la sociedad proporcione comentarios a las políticas públicas que se debaten en los órganos de decisión. Cuando alguno de esos comentarios es aceptado por el Gobierno en el proceso de toma de decisiones políticas y legislativas, podemos afirmar que *Dear South Africa* contribuye al proceso de cocreación de políticas públicas y, al hacerlo, genera valor intangible.

7.2. Propuesta 2: emplear inteligencia artificial para analizar las señales de la sociedad

En medio de la pandemia mundial de la covid-19, la inteligencia artificial ha resultado estratégica para muchos gobiernos del mundo. Más concretamente, permitió rastrear contactos estrechos de las personas afectadas por el virus a través de teléfonos móviles y datos de geolocalización. La crisis sanitaria está sirviendo de escenario para probar la utilidad de las tecnologías y ponerlas al servicio del interés mundial; pues los gobiernos pueden utilizar la inteligencia artificial para diseñar mejores políticas y tomar mejores decisiones, mejorar la comunicación y el compromiso con los ciudadanos y residentes e incrementar la velocidad y la calidad de los servicios públicos» (OCDE, 2021: página web).

El siguiente ejemplo ilustra esta premisa.

Caso: EMMA¹²

Descripción del caso

Datos básicos

¹² *Link:* <https://www.uscis.gov/es/herramientas/conozca-a-emma-nuestra-asistente-virtual-interactiva> (último acceso: 12 de agosto de 2021).

Los asistentes virtuales son un tipo particular de TIC cada vez más utilizados por los servicios gubernamentales en sus portales en línea. EMMA es un asistente virtual integrado en la página web del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS).

Más concretamente, se trata de un *chatbot* disponible en español (desde 2016) e inglés, que permite la interacción entre los ciudadanos y USCIS. El ciudadano que lo utiliza dispone de cualquier dato que necesita sobre este departamento de una forma sencilla y, a su vez, el *chatbot* también podrá acompañar al usuario por el espacio web para facilitarle la navegación a lo largo de su proceso legal relacionado con temas de inmigración.

Pero lo interesante, a efectos del presente capítulo, es que EMMA es una herramienta de ayuda coproducida: se alimenta de la información de los usuarios para actualizarse de forma continuada.

*Objetivos*¹³

- Dar respuestas inmediatamente a las preguntas de los usuarios sobre los servicios del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos.
- Ayudar al usuario a navegar por el sitio web.

Desarrollo

Este sistema de inteligencia artificial capacitado para interactuar de forma autónoma con los ciudadanos proporciona datos de forma rápida y sencilla. El equipo que se encarga de desarrollar EMMA actualiza continuamente su base de conocimientos para mejorar la experiencia con el usuario y capacitarse mejor para responder a los ciudadanos.

Datos de resultados obtenidos

Según los datos oficiales, EMMA interactúa con más de 75 000 usuarios que hacen un promedio de 250 000 preguntas a la semana.

Análisis: aportación a los recursos intangibles

Aplicando la plantilla de análisis se podría decir que esta aplicación:

- A través de la tecnología se multiplican los actores que participan en la construcción de la herramienta, de tal forma que los datos proporcionados por los usuarios son utilizados para mejorar el servicio que EMMA proporciona. La inteligencia artificial mejora, por tanto, la eficiencia del servicio, contribuyendo así al recurso intangible «satisfacción».

¹³ Se enumeran tal y como figuran en la web de EMMA.

- Fomenta la participación directa de los usuarios, promoviendo con ello la sabiduría colaborativa. El desarrollo de estas dinámicas colaborativas contribuye a generar «compromiso ciudadano».
- En la medida en que EMMA proporciona datos sobre procesos legales, se promueve la comprensión mutua entre Administración y ciudadano lo que, supuestamente, puede generar «confianza».

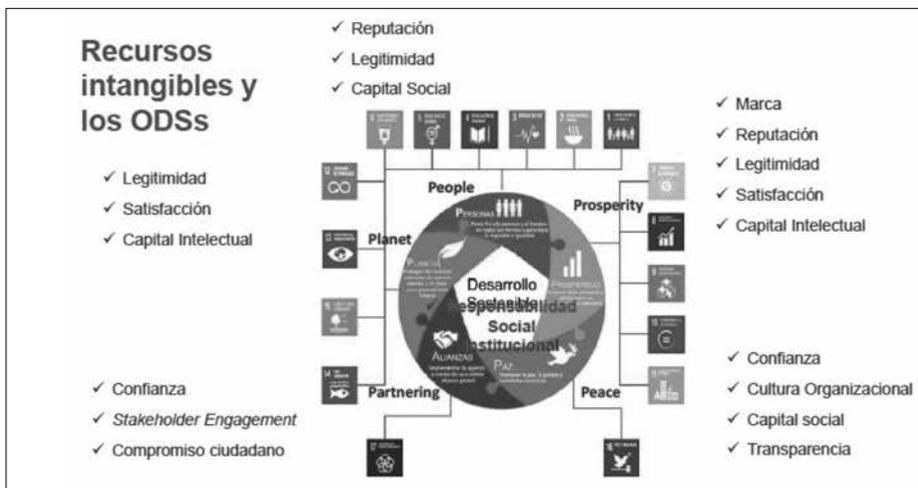
Esta herramienta de inteligencia artificial es un caso de coproducción y sabiduría colaborativa: son los propios usuarios los que producen el servicio a través de la información que aportan con sus preguntas sobre el servicio público. Además, esa información que dan los usuarios le sirve a la organización pública para obtener señales de la sociedad con las que puede mejorar la calidad del servicio ofrecido.

7.3. Propuesta 3: desarrollar la Agenda 2030 mediante recursos intangibles

Investigaciones precedentes han argumentado sobre la intangibilidad de la Agenda 2030: tanto el objetivo (aspira a una sostenibilidad integral), como el planteamiento (la dignidad humana: dando cumplimiento a los derechos humanos), así como el método (el consenso: se avanza con alianzas) son de carácter intangible. Puede implementarse mediante recursos intangibles (Canel, 2021).

El gráfico 1 recoge una clasificación tentativa de los recursos intangibles a través de los cuales se pueden implementar las distintas áreas de la Agenda 2030.

Gráfico 1. Implementación de la Agenda 2030 a través de recursos intangibles



Fuente: elaboración propia a partir de Canel, 2021.

Como ya se ha expuesto varias veces, este tipo de recursos existen si hay datos a partir de los cuales se puede tomar medida de las realidades tangibles que subyacen, así como del reconocimiento por parte de los públicos. El ejemplo que se expone a continuación es el de un caso en el que, porque hay datos de realidades tangibles, la tecnología puede contribuir midiendo las realidades intangibles asociadas y, con ello, implementar la Agenda 2030 mediante recursos intangibles.

CASO: *Qedu, calidad de la enseñanza en Brasil*¹⁴

Descripción del caso

Datos básicos

Según datos oficiales, en Brasil hay 47,9 millones de estudiantes en educación básica (lo que representa un 23 % de la población), de los cuales casi 40 millones están matriculados en el sistema de escuelas públicas. El país cuenta con 180 000 escuelas y unos 2,2 millones de profesores (Fundación Lemman, 2021).

La Fundación Lemman, en colaboración con el Gobierno del país, desarrolló en 2012 *QEdu*, un portal gratuito que recopila y facilita de forma abierta información sobre la calidad de la enseñanza en las escuelas públicas del país. Utiliza varios conjuntos de datos, actualizados anualmente y procedentes del Ministerio de Educación, entre los que se incluye el nivel de las competencias de los estudiantes en distintas asignaturas y su evolución en los niveles de primaria y secundaria.

La función de la plataforma es que todos, tanto profesores y administradores públicos, como el conjunto de la sociedad, puedan consultar el nivel de competencia de los sistemas de educación pública de todo el país.

*Objetivos*¹⁵

- Dar vida a los datos educativos para ayudar a los gerentes, directores, maestros y todos aquellos interesados en tomar mejores decisiones en educación.

Desarrollo

La plataforma recopila datos educativos de todo el país y permite consultarlos de forma personalizada. El proceso es el siguiente: el Estado aporta los datos oficiales a esta herramienta a través del Ministerio de Educación.

¹⁴ *Link:* <https://novo.qedu.org.br/> (último acceso: 12 de agosto de 2021).

¹⁵ Se enumeran tal y como figuran en la web de *QEdu*.

A continuación, el sistema *QEdu* los procesa y publica en su portal. Una vez publicados, los usuarios pueden no solo acceder a los datos, sino gestionarlos. Puede, por ejemplo, aplicar filtros o manejarlos estadísticamente con, por ejemplo, correlaciones. Entre las opciones de búsqueda están: el aprendizaje de los alumnos, perfil de los docentes, contexto escolar o la infraestructura educativa.

El portal arroja información con la que se puede conocer, por ejemplo, el grado de avance en educación en función de asignaturas específicas y áreas geográficas. Así, es posible conocer la evolución de los estudiantes de un curso concreto, en la asignatura de matemáticas, en un municipio determinado.

Datos de resultados obtenidos

Según los últimos datos de la Fundación Lemann (página web), *QEdu* «da apoyo a más de 850 000 estudiantes» y forma parte de una «asociación con 24 redes públicas en todo Brasil». Cuenta, además, con más de 500 líderes conectados que colaboran para desarrollar el proyecto. El portal tiene más de cinco millones de accesos al año.

Análisis: aportación a los recursos intangibles

Aplicando la plantilla de análisis se podría decir que esta aplicación contribuye al ODS 4, consistente en garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. En este caso, el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 se implementa a través del recurso intangible «transparencia» (con la rendición de cuentas asociada) en la medida en que:

- La plataforma *QEdu* supone una rendición de cuentas en el sistema educativo: recopila datos objetivos sobre el rendimiento de la comunidad educativa y la evolución de la calidad del sistema y los publica en abierto (recurso intangible «transparencia»).
- Proporciona así información a los *stakeholders* sobre el valor que ofrecen los centros educativos. Con datos de este tipo se pueden llevar a cabo análisis de la capacidad de los centros de registrar, protocolizar, generar y gestionar conocimiento (es el recurso intangible «capital intelectual»).
- Con datos de este tipo se refuerza la toma de decisiones de gestión educativa (pues se puede fundamentar en datos confiables), se estimula la competitividad y se fomenta la eficacia, lo que, en última instancia puede mejorar la experiencia del servicio público (recurso intangible «satisfacción»).

- La apertura de los datos, así como la posibilidad de manejarlos, ha servido también para dar soporte a otros análisis sobre el sistema educativo, como pone de manifiesto el estudio «*Excelência com Equidade*» (*Excelencia con Equidad*) que se centra en el rendimiento de los alumnos con problemas socioeconómicos en las escuelas públicas. Análisis de este tipo pueden contribuir a paliar desigualdades e impactar en la cohesión social (recurso intangible «capital social»).

7.4. Introducir los recursos intangibles en el marco de evaluación de la Agenda 2030

Porque los recursos intangibles proporcionan medidas del crecimiento tangible, los datos que surjan del seguimiento de la Agenda 2030 permitirán, por ejemplo, evaluar el cumplimiento de la promesa de sostenibilidad (es el recurso intangible «marca»), el reconocimiento por parte de los públicos del comportamiento sostenible («reputación»), o la capacidad que tiene una organización de generar y gestionar conocimiento sobre lo que contribuye a la sostenibilidad («capital intelectual»).

A pesar de esto, la evaluación de la implementación de la Agenda 2030 se realiza atendiendo solo a datos de realidades tangibles (el número de personas que pueden acceder a la red o que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza). Se propone incorporar medidas de recursos intangibles como los recogidos en la tabla 4.

Tabla 4. Aplicación de los recursos intangibles a la medición de la implementación de la Agenda 2030

Aplicación de los recursos intangibles a la Agenda 2030			
Recurso intangible	Definición	Aplicación de la Agenda 2030. Los datos de los recursos intangibles permitirán:	Ejemplos
Reputación R	La capacidad que tiene una organización de que sus públicos reconozcan su buen comportamiento.	Evaluar el reconocimiento por parte de los públicos del comportamiento sostenible de una organización.	Indicadores de R aportarán información sobre el comportamiento conforme a Agenda 2030 de las organizaciones.
Responsabilidad social RS	La capacidad que tiene una organización de ser y mostrarse comprometida con el bien común.	Evaluar el nivel de compromiso de una organización con la Agenda 2030.	Recurso intangible transversal a los 17 ODSs. Además, por ejemplo: 12 (consumo y producción sostenibles); 12.7 (prácticas de adquisición pública sostenibles).
Satisfacción S	La capacidad que tiene una organización de generar en el usuario del servicio público una experiencia positiva.	Evaluar el nivel de experiencia positiva que los usuarios tienen de políticas de sostenibilidad de Agenda 2030.	Indicadores de S aportarán información sobre la meta 16.6 (instituciones sólidas).
Transparencia T	La capacidad que tiene una organización de dar acceso a su interior y hacerse comprender.	Evaluar el grado de acceso y comprensión de la información que proporciona una organización social sobre sí misma.	Los indicadores de T (en sus distintos ámbitos) ayudarán a evaluar el ODS16 (instituciones sólidas).
Confianza C	La capacidad que tiene una organización de que sus públicos le otorguen margen de discrecionalidad para manejar los recursos públicos en contextos de incertidumbre y de la que deriva cierta conformidad.	Evaluar el grado en que una organización consigue que sus públicos le otorguen margen de discrecionalidad y conformidad en contextos de incertidumbre.	Indicadores de C en distintos niveles ayudarán a medir la capacidad de las organizaciones de establecer alianzas (ODS17) para el cumplimiento del resto de ODSs.

Fuente: elaboración propia.

En el caso que se describe a continuación se recoge un ejemplo de cómo los valores de indicadores de recursos intangibles pueden ayudar a complementar la evaluación de la Agenda 2030.

CASO: Transparencia de la política en el sector público de Tanzania¹⁶

Descripción del caso

Datos básicos

Para que un sistema de provisión de servicios públicos funcione correctamente «es necesario definir y medir los criterios de elegibilidad con el fin de que el acceso a esos servicios sea transparente y no discriminatorio» (Wright *et al.*, 2018, p. 1).

El programa Productive Social Safety Net (PSSN), financiado por el Gobierno de Tanzania y otros socios (entre ellos, el Banco Mundial y UNICEF), desarrolla varias iniciativas con el objetivo de «permitir que los hogares pobres aumenten sus ingresos y oportunidades mientras mejoran el consumo» (Tanzania Social Action Fund, 2013, p. 2). Una de ellas es el TAZMOD, un modelo de microsimulación de impuestos-beneficios en Tanzania que sirve para calcular el posible impacto que podría tener la aplicación de ciertos impuestos en las personas.

Objetivos

- «Crear un sistema de red de protección social productiva, integral, eficiente y bien focalizada para los pobres y sector vulnerable de la población de Tanzania» (Wright *et al.*, 2018, p. 2).

Desarrollo

Previo a la puesta en marcha de TAZMOD, se estudió el funcionamiento del sistema de reparto de ayudas de Tanzania. La intención era conocer dónde estaba fallando la red de protección social del país para mejorarla. Se siguieron los siguientes pasos:

- Se identificaron los criterios de elegibilidad para la recepción de las ayudas económicas. La falta de transparencia dificultó este primer paso, pero tras varios estudios se llegó a la definición de unos estándares.
- Se identificó a los posibles beneficiarios. Se estudió la geografía social del país, identificando aquellas áreas más desfavorecidas, y se construyó una base de datos con un *raking* según las necesidades.

¹⁶ *Link:* <https://www.sdgfund.org/publication/policy-transparency-public-sector-case-social-benefits-tanzania> (último acceso: 12 de agosto de 2021).

- Se eliminaron ciertos procesos burocráticos para facilitar el acceso a las ayudas y se determinó la cantidad económica que correspondía a cada hogar en función de una puntuación objetiva ligada a los criterios de elegibilidad.

TAZMOD calculó el impacto que tendría sobre el país el reparto de esas ayudas económicas. La herramienta sirvió a los ciudadanos, investigadores y gestores públicos para analizar y comparar los efectos que tienen sobre la pobreza y la desigualdad las diferentes políticas públicas de ayuda a los desfavorecidos. Los usuarios pueden simular reformas hipotéticas del sistema de impuestos (y de otras reformas de políticas públicas), calculando, por ejemplo, el número de beneficiarios que resultan en un hogar según las características que se exijan al solicitante de una ayuda. Proporciona también datos del coste de las políticas sociales.

Datos de resultados obtenidos

No se han encontrado datos de medición de resultados.

Análisis: aportación a los recursos intangibles

Esta aplicación, que se desarrolla en el marco del ODS número 1 (pobreza), puede proporcionar varias medidas de recursos intangibles que se podrían incorporar en el reporte anual de resultados de la implementación de la Agenda 2030:

- Este modelo de microsimulación de impuestos y beneficios, que combina datos representativos de los ingresos y gastos de los hogares con una codificación detallada de la legislación puede ser una herramienta extremadamente útil para la toma de decisiones de las ayudas públicas. Por ejemplo, durante la construcción del modelo se descubrieron varios fallos en la entrega de las ayudas (se comprobó, que en algunos casos los subsidios tan solo llegaban al 24% de las familias beneficiarias). Unas decisiones más informadas pueden incrementar el recurso intangible «satisfacción».
- A través del estudio de los procesos de reparto de las ayudas se encontraron problemas en la efectividad de las políticas públicas debido a errores en los criterios de elegibilidad. La subsanación de estos errores promueve la mejora del reparto del dinero, lo que puede impactar en la cohesión social (recurso intangible «capital social»).
- Con una población más conocedora de los costes de las políticas públicas se hace posible que haya una mayor implicación ciudadana en la gestión pública (al menos, en el nivel del conocimiento) y, con ello, reforzar el recurso intangible «compromiso».

Con este estudio de caso se observa cuán difícil es avanzar en la evaluación de los ODS si no se tienen en cuenta los recursos intangibles. O visto desde otra perspectiva: la evaluación de los avances en recursos intangibles puede ayudar a conocer mejor cuál es la situación de la implementación de la Agenda 2030.

8. CONSIDERACIÓN CONCLUSIVA

En este capítulo se ha tratado de establecer una relación conceptual entre el desarrollo tecnológico (y más concretamente, entre el gobierno abierto y la inteligencia artificial) y la generación de valor intangible en la Administración pública. Se presentan algunas propuestas de desarrollo para las que se han identificado casos prácticos. Se trata de iniciativas gubernamentales que, por su contribución a los recursos intangibles, pueden constituir casos que, con una investigación más profunda, sirvan de modelo para orientar el desarrollo tecnológico al valor intangible.

9. BIBLIOGRAFÍA

- AGA. (2011). *Acuerdo por el Gobierno Abierto*. http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf (último acceso 30 de julio de 2021).
- BARQUERO, A. (2016). El gobierno abierto: hacia una realidad. En Cotino L., Sahuquillo J. L. y Corredoira L. (Eds.), *El paradigma del gobierno abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, pp. 11-27. Universidad Complutense de Madrid.
- BOSSI QUEIROZ, A., FUERTES CALLÉN, Y. Y SERRANO CINCA, C. (2005). Reflexiones en torno a la aplicación del capital intelectual en el sector público. *Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 34(124), pp. 211-245.
- CANEL, M. -J. (2018). *Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- CANEL, M.-J. y LUOMA-AHO, V. (2017). ¿Qué aportan los bienes intangibles a la Administración Pública? En Canel, M.-J.; Piqueiras P. y Ortega G. (Eds.), *La Comunicación de la Administración Pública. Conceptos y Casos Prácticos de los Bienes Intangibles*, pp. 29-50. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

- CANEL, M. -J. y LUOMA-AHO, V. (2019). *Public Sector Communication. Closing Gaps between Citizens and Organizations*. Wiley-Blackwell.
- CANEL, M. -J. (2021). Public Communication and Sustainability in a Post-Truth Era. En Corredoira L.; Bel, I. y Cetina R. (Eds.), *The Handbook of Communication Rights, Law, and Ethics*, p. 101. Wiley-Blackwell.
- CANEL, M. -J. y LUOMA-AHO, V. (2015). Crisis en la Administración Pública, oportunidad para la intangibilidad. En Villafañe J. (Ed.), *La Comunicación Empresarial y la Gestión de los Intangibles en España y Latinoamérica*, pp. 121-132. Gedisa.
- CANEL, M. -J.; LUOMA-AHO, V. y BARANDIARÁN, X. (2020). Public Sector Communication and publicly valuable intangible assets. En Luoma-aho, V. y Canel, M. -J. (Eds.), *Handbook of Public Sector Communication*, pp. 100-114. Wiley-Blackwell.
- CRiado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, pp. 245-275.
- CRiado, J., y ROJAS-MARTÍN, F. (2013). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- CRUZ-RUBIO, C. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad*, 8, pp. 37-53.
- EUROPEAN COMMISSION. (2020). *On artificial intelligence-A European approach to excellence and trust*. Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf (último acceso 30 de julio de 2021).
- FUNDACIÓN LEMANN (2021). *¿Cómo es nuestra educación básica? Datos e información para comprender los desafíos educativos en Brasil*. Disponible en <https://fundacaolemann.org.br/noticias/como-esta-a-nossa-educacao-basica> (último acceso 30 de julio de 2021).
- GIMÉNEZ, P. (2016). Dialéctica entre teoría y praxis: una propuesta para democratizar la democracia. En Cotino L.; Sahuquillo J. L. y Corredoira L. (Eds.), *El paradigma del gobierno abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, pp. 65-75. Universidad Complutense de Madrid.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. (2011). Open government y crisis económica. *Diario Cinco Días*.

- HALMOS, A.; MISURACA, G. y VISUSI, G. (2019). From public value to social value of digital government: Co-creation and social innovation in European Union initiatives. *ProProceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences*. <https://infoscience.epfl.ch/record/262820>
- HARRISON, T.; GUERRERO, S.; BURKE, G.; COOK, M.; CRESSWELL, A. y HELBIG, N. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17(2), pp. 83-97.
- IBÁÑEZ, A. (2016). Modelo de gobierno abierto de la Junta de Castilla y León. En Cotino L., Sahuquillo J. L., y Corredoira L. (Eds.), *El paradigma del Gobierno Abierto. Retos y Oportunidades de la Participación, Transparencia y Colaboración*, pp. 86-104. Universidad Complutense de Madrid.
- KUZIEMSKI, M. y MISURACA, G. (2020). AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*, 44(6), 101976.
- LOVARI, A.; D'AMBROSI, L. y CONFLITTO, S. B. (2020). Re-connecting voices. The (new) strategic role of public sector communication after the Covid-19 crisis. *Partecipazione e Conflitto*, 13(2), pp. 970-989.
- MATHEUS, R. y JANSSEN, M. (2019). A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory. *Public Performance & Management Review*, 43(3), pp. 503-534.
- MERGEL, I. (2012). The social media innovation challenge in the public sector. *Information Polity*, 17(3,4), pp. 281-292.
- MISURACA, G.; GEPPERT, L. y CRISTIANO, C. (2017). i-FRAME –Assessing impacts of social policy innovation in the EU: Proposed methodological framework to evaluate socio-economic returns on investment of social policy innovations– CORE Reader. *Science for Policy Reports Series*.
- MISURACA, G. y VISCUSI, G. (2015). Shaping public sector innovation theory: an interpretative framework for ICT-enabled governance innovation. *Electronic Commerce Research*, 15(3), pp. 303-322.
- OECD. (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”*.
- OECD (2021). *Base de datos de políticas nacionales de IA*. Disponible en <https://oecd.ai> (último acceso 30 de julio de 2021).

- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. (2010). Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): Una vieja y nueva idea. *Buen Gobierno. Para pensar en la democracia*, 9, pp. 2-35.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. (2014). Gobierno abierto. *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad*, 5, pp. 201-216.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. y DASSEN, N. (2014). *Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. y DASSEN, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y J. C. Veyra (Eds.), *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y Desafíos para América Latina y el Caribe*, pp. 41-71). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R. (2015). Open government and transparency: building a conceptual framework. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 68, pp. 1-24.
- SAVOLDELLI, A.; CODAGNONE, C. y MISURACA, G. (2014). Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. *Government Information Quarterly*, 31(SUPPL.1), S63-S71.
- SERRANO CINCA, C.; MOLINERO, C. M. y BOSSI QUEIROZ, A. (2003). The measurement of intangible assets in public sector using scaling techniques. *Journal of Intellectual Capital*, 4(2), pp. 249-275.
- Tanzania Social Action Fund (TASAF) (2013). *Productive Social Safety Net (PSSN) Operational Manual. Dar es Salaam: Government Project Preparation Team*. United Republic of Tanzania.
- WIRTZ, B. W. y BIRKMEYER, S. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), pp. 381-396.
- WRIGHT, G. C.; LEYARO, V.; KISANGA, E. y BYARUHANGA, C. (2018). *Policy transparency in the public sector: the case of social benefits in Tanzania* (No. 2018/50). WIDER Working Paper.

CAPÍTULO 4

LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO COMO ESCENARIO DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Helen Darbshire

Directora ejecutiva de Access Info Europe

Patricia González León

Investigadora legal en Access Info Europe

1. INTRODUCCIÓN

A través de los años, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la creación de normas y/o políticas públicas ha sido determinante para garantizar los derechos de todos los ciudadanos y la mejora de la calidad de vida. Esto ocurrió muy específicamente en el campo del derecho de acceso a la información, donde la voluntad de la sociedad civil en colaborar con los gobiernos ha sido clave para promover este derecho, logrando la adopción e implementación de leyes de transparencia.

La aceptación de parte de los gobiernos de esa participación ha ido evolucionando al igual que la instauración de valores democráticos en las sociedades. Los gobiernos han avanzado desde aceptar tener reuniones con activistas quienes exigían la garantía de los derechos, hasta diseñar procesos de participación formales o la creación de plataformas de alto nivel, que reúnen a la sociedad civil y a los gobiernos para que de forma conjunta creen políticas públicas. Un verdadero cambio social, basado en el nuevo concepto de gobierno abierto como modelo de gestión pública.

Gobierno abierto es, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas, y la participación para apoyar la democracia y el crecimiento inclusivo¹⁷.

¹⁷ OECD Recommendation of the Council on Open Government, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (fecha de último acceso: 12 de agosto de 2021).

Para profundizar y avanzar en el establecimiento de estos principios, se creó en 2011 la Alianza para el Gobierno Abierto, la primera organización internacional que permite la participación paritaria de la sociedad civil con los representantes de los gobiernos en la toma de decisiones sobre la mejora de la calidad democrática.

En diez años, esta Alianza se ha establecido como una referencia de modelo de participación paritaria, tanto en su forma de gobierno como en las herramientas que diseña para lograr los valores que promueve. Esos valores se materializan con la adopción de planes de acción de gobierno abierto en cada país miembro, planes de acción que aprueba la Alianza, siempre y cuando, se garantice la cocreación de sus compromisos.

La Alianza ha entendido que no es suficiente con ser una referencia, sino que es necesario la instauración de órganos donde confluyan las aportaciones de todas las partes interesadas. La Alianza para el Gobierno Abierto señala que es necesaria la creación de foros que permitan esa interacción y garanticen las condiciones de paridad entre sus actores en la toma de decisiones.

El modelo de participación diseñado por la Alianza para el Gobierno Abierto puede ser la guía para todos los gobiernos que deseen asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. No obstante, se reconoce que no es el único modelo, por lo que el modelo adecuado de participación dependerá en gran medida de la materia a tratar, pudiendo ser un proceso estructurado con la participación de ciudadanos elegidos al azar, siguiendo el modelo de Convención por el Clima en Francia, o el desarrollo de la Constitución en Islandia o Irlanda, o la participación de expertos sobre el tema. Sea cual sea el modelo que se elija, lo importante será garantizar una verdadera y acertada participación de todos los integrantes de la sociedad y en igualdad de condiciones a la hora de la toma de decisiones.

2. ANTECEDENTES: EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DEFENSA DE LOS PILARES DEL GOBIERNO ABIERTO

El concepto de gobierno abierto se ha venido utilizando recientemente como un término novedoso que define los valores de cualquier sociedad democrática. Sin embargo, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, bases fundamentales del gobierno abierto, tienen una historia más extensa. Y dentro de esa historia se encuentra su vínculo con la sociedad civil, quién ha sido y es la principal promotora y defensora de estos principios democráticos.

Los logros más significativos que ha conseguido la sociedad civil en este terreno han ocurrido en las últimas dos décadas. Después de la caída del muro de Berlín, en Europa del Este, estas nuevas democracias que nacían estaban exigiendo el reconocimiento del derecho de acceso a la información, por lo que muchos activistas de la transparencia organizaron diversas reuniones, eventos internacionales, campañas nacionales, actividades con periodistas y hasta litigios.

El resultado de este gran esfuerzo trajo consigo no solo la creación de leyes de acceso a la información, sino también la inclusión de este derecho en las novísimas constituciones de estos países. Ya para el 1 de mayo de 2004, todos los países exsoviéticos que entraron en la Unión Europea tenían leyes de acceso a la información.

Tomando en consideración la referencia europea, también se evidenciaron acciones en América Latina, como, por ejemplo, lo ocurrido en México en el año 2001, cuando un grupo de organizaciones de la sociedad civil, acompañadas por académicos y medios de comunicación que se encontraban reunidos en un seminario en Oaxaca sobre el derecho a la información, decidieron concluir el evento suscribiendo lo que se denominaría la Declaración del Grupo de Oaxaca, en la que solicitaban de forma urgente la regulación del derecho de acceso a la información en el país azteca. Un año más tarde, se pudieron cosechar los frutos de esa acción al aprobarse la primera ley de transparencia a nivel federal y, de forma subsiguiente, normas en diversas regiones de México.

Casi al mismo tiempo, en el año 2002, un grupo de activistas del derecho de acceso a la información se reunió en Bulgaria para debatir cómo promover y fortalecer este derecho. Fue de esta forma que se fundó la Red de Defensores de la Libertad de Información, mejor conocida por su nombre en inglés, Freedom of Information Advocates Network (FOIANet)¹⁸.

Una de las primeras decisiones de la red fue la instauración de un día internacional del derecho a saber, para lo cual escogieron la fecha de cierre del evento, el día 28 de septiembre. Mucho ha ocurrido desde ese día en Sofía, pasando de tener cuarenta leyes de acceso a la información a tener ciento treinta a nivel mundial, así como el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas del 28 de septiembre como el Día Internacional de Acceso Universal a la Información.

Incluso si los más optimistas de nosotros hubiéramos sido capaces de imaginar los desarrollos legales y jurisprudenciales, no creo que

¹⁸ Freedom of Information Advocates Network <https://foiadvocates.net/>

hubiéramos o pudiéramos prever el enorme cambio de paradigma en la forma en que la apertura y la transparencia del gobierno se ven ahora. (Darbishire, 2012).

En el año 2006 ocurre uno de los eventos más relevantes para la transparencia a nivel internacional. Por primera vez, un alto tribunal internacional de derechos humanos reconocía el acceso a la información como un derecho fundamental. Este hecho fue plasmado en la sentencia del caso *Claude Reyes vs. Chile* por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁹, y luego ocurriría por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2009²⁰, mismo año en que se obtuvieron estándares internacionales como los del Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos²¹.

Ambas sentencias son resultado de procesos judiciales llevados a cabo por organizaciones de la sociedad civil, dejando en evidencia el importante rol que tiene la sociedad civil en la promoción y defensa de la transparencia, la rendición de cuentas por parte de los organismos públicos y la participación por parte de toda la sociedad.

Dos años después, en 2011, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconocería el derecho que tienen todas las personas al acceso a la información en manos de las entidades públicas como un derecho fundamental.

En los tres casos –la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de la ONU– se afirma que el derecho de acceso a la información es una parte inherente del derecho fundamental a la libertad de expresión. Por lo que de esta forma también se vincula con la participación, ya que no se puede formar una opinión y expresarla, tanto en el debate público y en las interacciones con entidades públicas, sin información.

La decisión del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas tiene una importancia adicional debido a que afirma que el derecho de acceso a la información tiene dos vertientes: la obligación que tienen todos los Estados de publicar de manera proactiva toda aquella infor-

¹⁹ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Claude Reyes vs. Chile*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf

²⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Társaság a Szabadságjogokért vs. Hungría*. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%22237374/05%22%22%22itemid%22:%5B%222001-92171%22%22%7D>

²¹ Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (Convenio de Tromsø), que se abrió para firmas el 18 de junio de 2009, y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2020. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf

mación de interés público, además de la obligación de contestar a las solicitudes de acceso a la información. También confirmó que el derecho de acceso a la información aplica a todas las entidades públicas, a todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), así como a todos los niveles de gobierno.

2.1. Los logros de la sociedad civil en España

En España, la sociedad civil empezó a promover avances en el terreno de la transparencia en 2006, el mismo año de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y año en que se funda Access Info Europe, organización creada para impulsar la defensa del derecho de acceso a la información en Europa, y que tenía como uno de sus principales objetivos la promulgación de una ley de transparencia en España.

El mismo año de su fundación, Access Info Europe impulsa la creación de una coalición nacional, llamada la Coalición Pro Acceso, que en aquel momento reunía a quince representantes de importantes organizaciones no gubernamentales y el mundo académico y que tenían como objetivo común conseguir el establecimiento de un marco legal que cubriera todos los ámbitos de la transparencia.

En las siguientes reuniones de la Coalición Pro Acceso se determinó la necesidad de establecer principios claves para la garantía del derecho de acceso a la información. Es así como la coalición desarrolló un decálogo de principios²² que debería contener cualquier ley sobre transparencia y acceso a la información. Entre los principios se encuentran:

- El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de toda persona.
- El derecho de acceso a la información se aplica a todas las entidades públicas, a todos los poderes del Estado y a todas aquellas entidades privadas que realicen funciones públicas.
- El derecho de acceso a la información se aplica a toda la información elaborada, recibida o en posesión de las entidades públicas, sin importar cómo esté almacenada.
- Principio de publicidad de la información: el secreto y la denegación de la información son la excepción.

²² Los 10 principios. <https://www.proacceso.org/>

- El derecho de acceso a la información debe ser garantizado por un órgano independiente.

Estos principios fueron remitidos al Gobierno y a distintos grupos parlamentarios para que se incluyeran en una posible propuesta de ley que formaba parte de las promesas electorales del Gobierno a cargo en ese momento.

Las actuaciones de la Coalición Pro Acceso y Access Info Europe no solo se limitaron a esas comunicaciones, a las cuales les siguieron reuniones con representantes de varios partidos políticos y del Gobierno, talleres de formación sobre el derecho de acceso a la información a miembros de la sociedad civil, así como a funcionarios públicos, publicando informes, presentando análisis sobre las enmiendas de la ley y denunciando las deficiencias de la ley.

Una de las acciones más impactantes fue llevada a cabo por Access Info Europe entre 2010 y 2011, en la llamada Campaña de las 100 preguntas que consistió en el envío de 113 preguntas a diferentes instituciones públicas en España. Se obtuvieron los siguientes resultados: 54% de silencio administrativo, 11% de respuesta inadecuada y solo un 20% de información recibida. Las preguntas realizadas venían de los ciudadanos y estaban enfocadas en presupuestos, implementación de políticas y planes. En ese momento, España era el único país europeo con más de un millón de habitantes que no tenía una ley de acceso a la información.

Sin embargo, uno de los momentos más duros, pero a su vez fortalecedores, para Access Info fue el día 22 de mayo de 2012, cuando el Tribunal Supremo dictaminó que la denegación de la información del Ministerio de Justicia sobre las acciones realizadas por el Gobierno español para aplicar la Convención de la ONU contra la Corrupción y la Convención de la OCDE contra el soborno no violaba el derecho de acceso a la información de la ONG, condenándola al pago de 3000 euros en costas procesales. Esto causó la indignación de la sociedad civil y la ciudadanía en general, quienes se movilizaron para recaudar los recursos y pagar esa injusta sentencia. Todo esto, unido a grandes escándalos de corrupción en el Gobierno, trajeron consigo la promulgación de la primera ley de transparencia en España.

3. LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO: NUEVA PLATAFORMA DE CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La Alianza para el Gobierno Abierto (la Alianza) es una plataforma creada en septiembre de 2011 gracias al consenso de altos representantes gubernamentales y miembros de la sociedad civil, con el fin de lograr sociedades transparentes, participativas, inclusivas y responsables.

Sin embargo, todo el movimiento que genera la fundación de esta Alianza comienza al inicio de ese mismo año llevándose a cabo conversaciones entre los representantes de los gobiernos, donantes y miembros de la sociedad civil, que proponían principalmente los elementos claves para que un país pudiera ser miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Access Info Europe participó activamente en estas conversaciones a partir de marzo de 2011, definiendo el alcance de las garantías de la transparencia que cualquier país que pretendiera o pretenda ser miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto tiene que cumplir. Los criterios de elegibilidad para participar en la Alianza incluyen que el país debe contar con una ley de acceso a la información o, al menos, un proyecto avanzado de ley o una disposición de este derecho dentro de su Constitución. Aunque este requisito es, incluso hoy en día, el que más ha restringido el ingreso de países que conforman la Alianza, también existen otros criterios de elegibilidad como la transparencia presupuestaria, la publicación de las declaraciones de bienes de los altos cargos y tener un mínimo de puntos en indicadores internacionales de democracia.

La Alianza para el Gobierno Abierto se crea en un momento clave para la transparencia, debido a los avances que se estaban produciendo en el campo de los datos abiertos. Estos cambios estaban siendo liderados por gobiernos como los Estados Unidos, Reino Unido, Finlandia y México. La idea de los líderes de estos países junto a los representantes de la sociedad civil era crear un foro global para avanzar en materia de transparencia, datos abiertos y gobierno abierto.

La Alianza para el Gobierno Abierto se basa en la idea de que un gobierno abierto es más accesible, más receptivo y más responsable ante los ciudadanos y que mejorar la relación entre las personas y su gobierno tiene beneficios exponenciales a largo plazo para todos. (Open Government Partnership).

La Alianza para el Gobierno Abierto fue, y sigue siendo, una iniciativa innovadora, ya que es la única organización intergubernamental a nivel mundial que realmente incluye a la sociedad civil y gobiernos como actores paritarios en la toma de decisiones.

Sin embargo, desde la Alianza se resalta que cada día son mayores los retos a los que se enfrentan, ya que existen serias amenazas a las sociedades democráticas, incluso dentro de los propios países miembros de la Alianza, entre las que se encuentran el cierre del espacio cívico, como las limitaciones a la libertad de expresión y asociación, además del surgimiento de políticas autoritarias y populistas.

Para luchar contra estos flagelos, desde la Alianza para el Gobierno Abierto se adoptó en febrero de 2020 (justo antes del estallido de la pandemia), un plan estratégico²³ para los años 2020-2022, que permita a sus miembros fortalecer sus bases: transparencia, rendición de cuentas y participación. Este plan tiene como objetivo demostrar el progreso de la Alianza en el plazo establecido con los siguientes «resultados colectivos»:

1. Compromisos: Se deben aplicar, de forma creíble, reformas ambiciosas de gobierno abierto que capaciten a los ciudadanos para influir y supervisar al gobierno.

2. Países: Los países de OGP deben ser un modelo de valores, tanto en la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil, como en la inclusión y el reforzamiento del espacio cívico, promoviendo una agenda de gobierno abierto integral.

3. Temas: Deben implementarse políticas que empoderen a los ciudadanos a través de un gobierno transparente, participativo y responsable, mediante los actores gubernamentales y de la sociedad civil, elevando el nivel de las normas y los principios del gobierno abierto en todos los países.

4. Global: Los temas de gobierno abierto deben tener una mayor presencia en la escena mundial, incluso en los foros y marcos de gobernanza global.

3.1. ¿Quiénes pueden ser miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto?

Hoy en día, la Alianza para el Gobierno Abierto cuenta entre sus miembros con 78 gobiernos nacionales y 68 gobiernos locales²⁴, además de múltiples organizaciones de la sociedad civil.

Para que un gobierno (nacional, regional o local) pueda ser miembro de la Alianza debe firmar la Declaración de Gobierno Abierto, donde se compromete a defender los principios del Gobierno Abierto, permitir la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como la obligación de rendir cuentas sobre sus acciones. Dentro de esta declaración

²³ The Open Government Partnership's Implementation Plan 2020-2022 <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/03/OGPs-Implementation-Plan-2020-2022-FINAL.pdf>

²⁴ Miembros: <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>

se reconocen los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como otros documentos internacionales relacionados con los derechos humanos y la buena gobernanza.

A su vez se comprometen a garantizar la transparencia, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana y la rendición de cuentas mediante el aprovechamiento de nuevas tecnologías, así como la integridad profesional de las administraciones²⁵.

Además, para que un gobierno pueda ser miembro de la Alianza debe cumplir con los criterios de elegibilidad básica y aprobar la evaluación de verificación de valores. Esta elegibilidad se basa en la medición del desempeño del gobierno en cuatro áreas claves, como se mencionó anteriormente, acceso a la información, la transparencia fiscal, declaración de bienes de los funcionarios públicos electos y altos cargos y el cumplimiento de indicadores democráticos que incluyan la participación ciudadana²⁶. También deberá asignar a un ministerio responsable del cumplimiento de los compromisos y, a su vez, garantizar la participación efectiva de la sociedad civil.

A nivel global, la participación de la sociedad civil no está supeditada al cumplimiento de requisitos formales como en el caso de los gobiernos. Por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil podrán usar a la Alianza para el Gobierno Abierto como plataforma para promover sus objetivos clave, ya que desde la Alianza se les facilita la comunicación directa con los representantes de los gobiernos.

3.2. ¿Cómo se encuentra estructurada la Alianza para el Gobierno Abierto?

La Alianza para el Gobierno Abierto se encuentra integrada por un conjunto de órganos de dirección y consulta, como el Comité Directivo, el Panel Internacional de Expertos, una Red de Acción, la Unidad de Apoyo, además del Mecanismo de Reporte Independiente.

Toda esta estructura está diseñada para maximizar la transparencia y la participación en la gobernanza de la Alianza, debido a que cada órgano reúne

²⁵ Declaración de Gobierno Abierto: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

²⁶ En este caso, los indicadores se refieren a una participación en la vida política del país, por ejemplo, niveles de participación en elecciones, y no es una medida de los niveles de participación estructurada en procesos de toma de decisiones.

a representantes de los gobiernos, la sociedad civil, académicos y expertos independientes.

Comité Directivo

El funcionamiento de la Alianza está guiado por un Comité Directivo integrado por 22 miembros, de los cuales once son representantes de los gobiernos y once de la sociedad civil, todos ellos con voz y voto. Este Comité cuenta con tres subcomités permanentes, el de Gobernanza y Liderazgo, el de Criterios y Estándares y el de Liderazgo Temático, todos ellos compuestos por un número paritario de representantes de los gobiernos y la sociedad civil.

Los miembros del Comité Directivo están en sus cargos por un período de tres años y solo pueden ser elegidos por un máximo de dos períodos consecutivos, debiendo ser reelegidos para ese segundo período. El liderazgo del Comité está compuesto por un equipo rotativo de copresidencia de cuatro miembros, es decir, dos de los gobiernos y dos de la sociedad civil, que ocupan sus cargos por un período de dos años.

Para que un representante gubernamental pueda postularse es necesario que haya mantenido o mejorado sus puntuaciones básicas de elegibilidad, actuado conforme a la Declaración de la Alianza, actuado conforme a los procesos para la creación de los planes de acción, haya pagado su contribución a la Alianza y cumplido con los estándares mínimos de participación y cocreación, además de haber asistido regularmente y participado activamente en las reuniones del Comité Directivo y los subcomités.

En el caso de la sociedad civil, para ser elegido miembro del Comité Directivo se debe considerar al candidato como un líder de la sociedad civil de renombre, capaz de desempeñar el papel de gobernanza internacional para la Alianza, así como representar las preocupaciones e intereses de la comunidad global de la sociedad civil en la Alianza, mediante la práctica de altos niveles de apertura, integridad y responsabilidad²⁷. Gracias a la contribución de Access Info Europe en la fundación y promoción de la Alianza para el Gobierno Abierto, y por todo su activismo durante años en el campo de la transparencia, desde 2016, su directora ejecutiva es miembro del Comité Directivo.

²⁷ Selección del Comité Directivo de la sociedad civil de 2021: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/who-we-are/steering-committee/2021-civil-society-steering-committee-selection/>

Panel Internacional de Expertos

El Panel de Expertos Internacionales (IEP por sus siglas en inglés) supervisa directamente al Mecanismo de Reporte Independiente, encargándose de establecer su visión y promover sus hallazgos. Este panel está compuesto por cinco miembros expertos en transparencia, participación y responsabilidad, que desempeñan el papel principal de guiar el desarrollo y la implementación del método de investigación del Mecanismo de Reporte Independiente y garantizar la más alta calidad de los informes.

Red de Acción

La Red de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto es un grupo de miembros de alto nivel, como ex miembros del Comité Directivo y equipos gubernamentales y de la sociedad civil. Esta red busca posicionar la Alianza como una plataforma de implementación de compromisos y compartir conocimientos sobre áreas temáticas y valores de gobierno abierto. Se compone por las redes de embajadores, enviados y líderes.

Unidad de Apoyo

La Unidad de Apoyo de la Alianza para el Gobierno Abierto es una subsecretaría que trabaja juntamente con el Comité Directivo en el establecimiento y logro de los objetivos de la Alianza. Esta unidad se encarga de mantener una colaboración y comunicación abierta entre los miembros de la Alianza, logrando un equilibrio entre las interacciones que se realicen entre ellos. Entre sus funciones se encuentran:

- Orientación continua sobre el cumplimiento de los requisitos y mejores prácticas de la Alianza.
- Apoyo en el diseño de estrategias de participación y comunicación entre los diferentes actores involucrados.
- Realización de talleres sobre la creación y funcionamientos de Foros de Gobierno Abierto.
- Asistencia en la redacción de compromisos, entre otros.

Mecanismo de Reporte Independiente

El Mecanismo de Reporte Independiente (IRM por sus siglas en inglés) es el encargado de hacer un seguimiento de los miembros de la Alianza. Este mecanismo realiza informes basados en el análisis de los planes de acción, así como las actuaciones y esfuerzos de los gobiernos para fomentar el gobierno abierto. Se encuentra bajo la coordinación del Comité Directivo, pero es supervisado por el Panel de Expertos Internacionales.

Dentro de las acciones del Mecanismo de Reporte Independiente se encuentra la creación de informes de cocreación, la revisión del plan de acción y un informe de los resultados de los compromisos, así como las lecciones aprendidas y la rendición de cuentas.

3.3. **¿Qué son los Foros de Gobierno Abierto?**

Los Foros de Gobierno Abierto no forman parte de la estructura organizativa de la Alianza para el Gobierno Abierto, sino que son uno de los elementos diseñados por la Alianza para llevar a cabo el proceso de cocreación de los planes de acción de gobierno abierto que deben tener los miembros, y así lograr una verdadera participación con incidencia en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Hay tres fases en el ciclo de vida del foro:

- Creación del foro y reclutamiento de participantes.
- Gestionar las operaciones en curso del foro.
- Participación en el desarrollo del Plan de Acción de Gobierno Abierto.

La configuración precisa de cada foro nacional depende de cada país. Sin embargo, existen elementos que cada uno de ellos debe incluir para garantizar que se dé la colaboración entre los diferentes actores que participen en él. Entre ellos:

- Determinar quiénes son los actores y grupos de interés clave para la creación del foro.
- Lograr acuerdos entre los actores y grupos de interés sobre los objetivos del foro, características generales, proceso de creación y recursos necesarios para su creación.
- Identificar los líderes dentro y fuera de los gobiernos para llevar a cabo el proceso. Estos líderes deben tener experiencia en comunicación con la sociedad civil, inspirar confianza de los actores involucrados, practi-

car la transparencia y ética de sus acciones y actuar como mediador entre las partes intervinientes.

- Realizar una planificación de las actividades que se realizarán para la creación del foro.
- Definir la forma en la que se creará el foro, pudiendo ser mediante una decisión administrativa como un decreto ejecutivo, constituirlo mediante leyes existentes o a través de acuerdos formales o informales. También se pueden hacer mediante grupos directivos conformados por varios ministerios. Cualquiera que sea el modelo elegido debe establecer consigo directrices generales sobre sus funciones principales, sus participantes, sus reglas para nombrar representantes y tomar decisiones, además de informar y rendir cuentas al público.

Para lograr un correcto funcionamiento, desde la Alianza, se han creado una serie de estándares²⁸ que servirán de guía en todo el proceso de diseño e implementación de los planes de acción y de cualquier actuación del órgano de gobierno abierto. Entre ellos se encuentran:

- Diseminación de la información sobre todas las actuaciones de gobierno abierto.
- Creación de espacios y plataformas de diálogo y cocreación.
- Garantizar copropiedad y toma de decisiones conjuntas.

En el caso de España, cuenta con un Foro, que actúa en Pleno, Comisión Permanente y grupos de trabajo, siempre garantizando el mismo número de representantes de las administraciones públicas y de la sociedad civil. Todo esto se encuentra regulado en la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero y en normas complementarias de funcionamiento.

El Pleno del Foro se encuentra conformado por treinta y dos representantes de las administraciones públicas y treinta y dos representantes de la sociedad civil. La Comisión Permanente está conformada por seis vocales representantes de las administraciones públicas y seis vocales representantes de la sociedad civil. En los grupos de trabajo puede variar el número de integrantes, pero siempre garantizando la paridad entre gobierno y sociedad civil.

²⁸ Estándares de participación y cocreación de PGP. <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-participation-co-creation-standards/>

4. LA COCREACIÓN DE LOS PLANES DE GOBIERNO ABIERTO

Los foros nacionales, como se señaló anteriormente, y los procesos de cocreación, son herramientas para definir las reformas que se van a priorizar en cada país. La Alianza para el Gobierno Abierto requiere que sus miembros, tanto nacionales como locales, fortalezcan las bases del gobierno abierto, comprendido en este término, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Para ello, cada uno de sus miembros debe implementar un Plan de Acción de Gobierno Abierto, con una duración de dos años, que contemple una serie de compromisos con acciones específicas sobre cómo van a avanzar en esos temas base.

Estos planes de acción, al igual que cualquier acción de la Alianza, debe crearse de forma conjunta entre los representantes gubernamentales y la sociedad civil. Este proceso de cocreación es innovador ya que no existe un proceso en el cual los gobiernos se vean obligados a crear políticas públicas de la mano de la sociedad civil.

Para que este proceso de cocreación sea más efectivo, la Alianza ha recomendado la necesidad de crear un Foro de Gobierno Abierto. Actualmente, más del 50% de los miembros nacionales y locales cuenta con un foro. «Al inicio de este proceso, se alienta a los miembros a establecer un mecanismo para facilitar las consultas en curso con la sociedad civil y las oportunidades para la opinión pública» (Open Government Partnership).

A pesar de los esfuerzos realizados desde la Alianza, en muchos países ha sido difícil establecer un sistema de cocreación y tomar decisiones de manera igualitaria entre gobiernos y sociedad civil, en cumplimiento con los estándares desarrollados por la Alianza. En algunos casos puede deberse a que se trata de un sistema bastante nuevo y, por tanto, requiere un cambio de paradigma en cuanto a esa relación paritaria que debe existir entre gobiernos y sociedad civil, especialmente en lo que respecta a la toma de decisiones.

Gran parte del trabajo de la Unidad de Apoyo se enfoca en trabajar con los países miembros, así como con la sociedad civil nacional, para lograr que funcionen bien los foros y, de esta forma, instalar una verdadera cultura de participación en cada país.

5. ESPAÑA EN LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde el año 2012 y es el único país europeo que cuenta con cuatro gobiernos locales

como miembros de la Alianza –la ciudad de Madrid y las comunidades autónomas del País Vasco, Aragón y Cataluña– además de su membresía nacional. Esta participación extensa es muy interesante ya que permite ver cómo se ha avanzado en España en términos de gobierno abierto, siendo incluso uno de los pocos países a nivel global que tiene más de un gobierno local como miembro.

Hoy en día, España ha adoptado cuatro planes de acción, el último de ellos el 29 de octubre de 2020, llegando a ser uno de los primeros países en tener un Plan de Acción de Gobierno Abierto con una duración de cuatro años, lo que permite que existan compromisos más ambiciosos y realizables por el Gobierno.

Sin embargo, los primeros planes de acción de gobierno abierto, especialmente el primero y el segundo, no gozaron de un proceso colaborativo entre Gobierno y sociedad civil como lo establece la Alianza para el Gobierno Abierto. Esto se debió principalmente a que no existía un escenario que propiciara la cocreación como era un Foro de Gobierno Abierto.

El primer Plan de Acción de Gobierno Abierto fue un compendio de compromisos ya existentes en los diversos ministerios, y seleccionados por un grupo de personas del Ministerio de la Presidencia en La Moncloa.

La elaboración del II Plan de Acción no fue muy diferente del primero, ya que seguía sin existir un foro. De hecho, la falta de información sobre el diseño de este plan fue motivo de preocupación dentro de la sociedad civil, lo que provocó que, en 2015, Access Info Europe presentara, con la recién estrenada Ley de Transparencia, una solicitud para tener acceso a los documentos sobre los avances de ese segundo plan.

Ante la denegación del Gobierno para facilitar esa información, basada en el argumento de que la información no era susceptible de publicación por tener carácter «auxiliar» bajo el muy controvertido artículo 18.1.b de la Ley de Transparencia, en el año 2017, Access Info realizó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que señaló que la información debía ser entregada, y ante la insistencia del ministerio de no entregarla, la organización tuvo que recurrir ante los tribunales.

Aquel fue un proceso judicial muy relevante, ya que se obtiene una sentencia de la Audiencia Nacional donde se limita el uso indiscriminado de las causas de inadmisión contempladas en la ley de transparencia referidos a los documentos internos de carácter auxiliar.

La Audiencia Nacional cita, además, jurisprudencia internacional clave para reforzar el argumento de que el concepto de «infor-

mación pública» debe interpretarse de forma amplia, en consonancia con el espíritu de la ley, y que cualquier límite al derecho de acceso a la información debe ser restringido y motivado. (Access Info Europe, 2017).

En determinadas ocasiones, el establecimiento de la transparencia en las normas no es suficiente, por lo que es necesario tener la posibilidad de poder acudir a los tribunales para exigir nuestros derechos. Puede llegar a ser un proceso largo, y a veces, costoso, pero puede ser la única forma de lograr una verdadera participación.

El III Plan de Acción de Gobierno Abierto no estuvo marcado por un proceso de cocreación, tal y como lo establece la Alianza para el Gobierno Abierto. Sin embargo, contempla la creación de un Foro de Gobierno Abierto, lo que significó una transformación en la relación entre los representantes del Gobierno y la sociedad civil española, y que sirvió inicialmente para hacer seguimiento de los compromisos contenidos en dicho plan.

El Mecanismo de Reporte Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto también tuvo gran relevancia en el seguimiento del III Plan de Acción y realizó la recomendación al Gobierno español para que mejorara el proceso de cocreación para los siguientes planes de acción.

Todos estos eventos ayudaron a que, en la actualidad, exista un Foro de Gobierno Abierto en España que está funcionando de manera efectiva para lograr esa participación igualitaria entre gobiernos y sociedad civil. Y muestra de ello ha sido el interesante proceso de cocreación del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto, llevado a cabo durante la pandemia de la covid-19, lo que implicó acostumbrarse a realizar las reuniones y debates de forma remota.

Gracias, al menos en parte, a tener todos los participantes interviniendo desde sus casas, las reuniones fueron celebradas en un formato menos formal, lo que se tradujo en un cambio en la interacción entre los miembros del foro, dejando un poco de lado ciertas jerarquías, y permitiendo llevar a cabo un debate más amplio.

En los debates se analizaron un total de 133 propuestas que no solo vinieron de los miembros del foro, sino de distintas personas y organizaciones externas al foro. Estas propuestas se clasificaron en cuatro grandes bloques: transparencia, integridad, participación y sensibilización. En cada uno de los debates se puso de manifiesto la voluntad de colaborar e identificar cuáles de esas propuestas eran prioritarias.

Incluso, los miembros de la Coalición Pro Acceso, que no forman parte del Foro de Gobierno Abierto, pero gracias a la colaboración de Access

Info Europe como miembro del Foro, pudieron participar en el diseño del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto. Esta participación consistió en la priorización de esas 133 demandas ciudadanas recibidas por el Gobierno para el próximo plan de acción²⁹. Como resultado de esta acción se obtuvieron dieciocho compromisos que englobaban la mayoría de estas demandas, los cuales fueron:

1. Reconocimiento de un derecho fundamental de acceso a la información.
2. Regular de manera amplia la protección de alertadores (denunciantes).
3. Fortalecimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
4. Reforma integral de la actual Ley de Transparencia.
5. Fortalecer la transparencia en la contratación pública.
6. Establecer una regulación de *lobbies* (grupos de interés).
7. Transparencia de algoritmos/inteligencia artificial.
8. Firma y ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos.
9. Huella de la toma de decisiones / legislativa.
10. Transparencia sanitaria.
11. Mejora de los procesos de gobierno abierto.
12. Incrementar la formación en materia de transparencia.
13. Asegurar el acceso libre y gratuito al Registro Mercantil.
14. Control parlamentario sobre el gasto del presupuesto, incluyendo publicidad institucional.
15. Crear una regulación que fomente la participación ciudadana.
16. Fortalecer los mecanismos de integridad y la Oficina de Conflicto de Intereses.
17. Datos abiertos y licencias abiertas.
18. Transparencia de las motivaciones para otorgar indultos.

²⁹ España: la Coalición Pro Acceso pide al Gobierno un compromiso real con la transparencia en el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto <https://www.access-info.org/es/2020-06-30/proacceso-compromiso-transparencia-iv-plandeaccion-gobiernoabierto/>

6. ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS ESCENARIOS QUE GARANTIZAN LA PARTICIPACIÓN INCLUSIVA?

Como ya se visto, los escenarios donde se promueve la participación inclusiva generalmente inciden en una toma de decisiones ajustada a la realidad, a los valores que permiten mejorar la calidad de vida de todos y, además, de invertir de mayor legitimidad a los gobiernos, generando más confianza en la sociedad sobre su capacidad para generar cambios positivos.

Cabe destacar que cuando se trata de una participación inclusiva, no solo se trata de lograr la participación de organizaciones no gubernamentales formales y organizadas, sino también se trata de involucrar todos aquellos que puedan ser afectados o aportar en las decisiones que se tomarán, entre ellos hay que incluir a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan el 90% de las empresas en España, y a los *lobbies* como representantes de cualquier sector empresarial.

Sin embargo, la interacción con cualquier empresa debe ser lo más transparente posible, por ello es necesario conocer con quién realmente se está vinculando; para ello es necesario tener acceso a los registros públicos entre ellos los registros mercantiles, así como de beneficiarios reales y de *lobbies*.

Esa transparencia de los registros es una de las demandas que se están promoviendo en toda Europa. En el caso de España existe un compromiso en el IV Plan de Acción sobre la creación de un registro de *lobbies*, que debe incluir información sobre el grado de participación en los diferentes sectores, para asegurar un equilibrio en todo el proceso participativo.

Puede que la inclusión de nuevos actores haga el proceso participativo más complejo, por lo que los gobiernos y la sociedad civil deberán, conjuntamente, definir qué modelo de participación es más relevante para cada tipo de decisiones.

Esos modelos de participación pueden ir desde la selección de forma aleatoria de ciudadanos que convivan en un determinado lugar y que representen una muestra completa de la localidad, hasta la participación de personas que tengan mayor experiencia en el tema específico, por ejemplo, a través de la creación de un grupo de expertos, algo que se hace con frecuencia a nivel de la Comisión Europea.

Un reto cuando se está convocando un grupo de expertos es que, en ocasiones, este sistema podría fallar ya que esas personas podrían tener una perspectiva sesgada sobre el tema a tratar en particular, por ejemplo, porque representan a grandes empresas multinacionales y no a pymes locales.

Dentro del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto de España, se incluyó un compromiso que permite la ampliación de la participación en las decisiones del Foro de Gobierno Abierto, más allá de sus miembros. Esto no solo se refiere a otras organizaciones de la sociedad civil, como el caso de organizaciones integrantes de la Coalición Pro Acceso, sino también a distintas instituciones públicas en todos los niveles de la Administración pública.

En resumen, ¿por qué es tan importante contar actualmente con la participación de la sociedad civil en las decisiones que se están tomando para el futuro de los países? Cada vez nos enfrentamos a retos más exigentes, como el caso de la pandemia de la covid-19, y que debemos afrontar como una sociedad cohesionada. Si en el pasado se hubiese tenido la percepción y experiencia actual, y que ha dejado en evidencia la poca o nula preparación que teníamos en la sociedad para atravesar una situación así, tal vez habríamos podido sobrellevar mejor las consecuencias sanitarias, económicas y políticas que trajo consigo la pandemia.

Los retos siguen ahí, algunos más eminentes que otros, como por ejemplo, el cambio climático, por lo que es necesario prepararnos para los años difíciles que vendrán y la única manera de tomar decisiones que impliquen cambios en nuestro estilo de vida, es a través de escenarios de participación que incluyan a quiénes conocen las verdaderas necesidades sociales. La participación permite diseñar soluciones que realmente van a funcionar, solo así se podrá hacer frente a esos retos sin demasiados daños en nuestras sociedades.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Lograr una participación paritaria entre gobiernos y representantes de la sociedad civil no es tarea fácil, pero tampoco imposible. Solo hace falta la voluntad política de los gobiernos y, en la mayoría de los casos, el impulso de la sociedad civil. Por ello, para alcanzar una participación real y efectiva, es necesario:

- Asegurar procesos participativos que tomen en cuenta las necesidades reales de los ciudadanos, para ello será necesario involucrar a los representantes de la sociedad civil que conozcan estas necesidades.
- Emular las buenas prácticas de aquellos países que han logrado establecer los pilares del gobierno abierto y, a su vez, han logrado tener procesos participativos paritarios.

- Promover la transparencia como elemento esencial del gobierno abierto, mediante una efectiva publicidad proactiva y el establecimiento del derecho fundamental de acceso a la información.
- Impulsar acciones continuas y directas que garanticen el avance del gobierno abierto. Estas acciones pueden ir desde comunicaciones con los gobiernos hasta procesos judiciales que promuevan el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Lograr la participación activa de la sociedad civil y la ciudadanía en general en el diseño y seguimiento de los planes de acción de gobierno abierto, incluso si no se forma parte del Foro de Gobierno Abierto.
- Diseñar planes de acción con compromisos ambiciosos y realizables en el tiempo de duración del plan. En algunos países, como en España, se ha aprobado un Plan de Acción de Gobierno Abierto de cuatro años de duración, lo que ha permitido la inclusión de compromisos que requieren de un mayor tiempo de implementación, como la reforma de la ley de transparencia.
- Establecer medidas innovadoras para lograr los debates y encuentros para el diseño y seguimiento de los planes de acción. En el caso de España, al hacerlo de forma remota por las restricciones derivadas de la pandemia, se logró un entorno más informal que permitió un debate más fluido entre los participantes.
- Involucrar a todos los sectores afectados por las decisiones que se tomen, entre ellos, el sector empresarial y/o los *lobbies* que les representan.
- Abrir los registros mercantiles y crear registros de beneficiarios reales y de *lobbies* que permitan determinar quiénes y qué tipo de interacción están teniendo y cómo están influyendo en las decisiones que se están tomando desde las entidades públicas.
- Definir qué modelo de participación es el más adecuado según la materia de la que se trate, pudiendo considerarse la participación de ciudadanos elegidos al azar y que sean una muestra representativa de la sociedad o de organizaciones especializadas en el tema o mediante un Foro de Gobierno Abierto.
- Planificar, mediante la participación de todas y todos, acciones que se puedan llevar a cabo en situaciones extremas, como otra pandemia o, por ejemplo, las consecuencias económicas sociales y políticas que traerán consigo los retos que se aproximan.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ACCESS INFO EUROPE. (2020). «España: la Coalición Pro Acceso pide al gobierno un compromiso real con la transparencia en el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto». Obtenido de Access Info Europe: <https://www.access-info.org/es/2020-06-30/proacceso-compromiso-transparencia-iv-plandeaccion-gobiernoabierto/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- ACCESS INFO EUROPE. (2020). «España: la Coalición Pro Acceso pide al Gobierno que garantice el derecho de acceso a la información durante la crisis de la covid-19». Obtenido de Access Info Europe: <https://www.access-info.org/es/2020-04-27/espana-acceso-informacion-covid19/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- ACCESS INFO EUROPE. (2017). «La Audiencia Nacional ordena la publicación de documentos sobre la Alianza para el Gobierno Abierto». Obtenido de Access Info Europe: <https://www.access-info.org/es/2017-09-21/la-audiencia-nacional-ordena-la-publicacion-de-documentos-sobre-la-alianza-para-el-gobierno-abierto/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- COALICIÓN PRO ACCESO. (s.f.). «Los 10 principios». Obtenido de Coalición Pro Acceso: <https://www.proacceso.org/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- DARBISHIRE, H. (2012). «10 years Right to Know Day». Obtenido de Access Info Europe: <https://www.access-info.org/es/2012-09-27/10-years-right-to-know-day/>(fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (s.f.). «¿Cómo se organiza el Foro de Gobierno Abierto?» Obtenido de Portal de Transparencia: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/foro-GA/foro-organizacion.html (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- NOUBEL, J.-F. (2006). «Inteligencia Colectiva, La Revolución Invisible». Obtenido de Academia.edu: <https://www.academia.edu/download/34344534/inteligencia-colectiva-la-revolucion-invisible.pdf> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- PÉREZ PINTOR, H. (2017). «La transparencia en México: ¿Hacia dónde vamos?» Obtenido de Universidad de La Rioja: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6283325.pdf> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. (s.f.). «Ciclo de plan de acción». Obtenido de Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/action-plan-cycle/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. (s.f.). «Enfoque». Obtenido de Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/approach/>(fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

II. MIDIENDO GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA Y COLABORACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO 5

EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE LA PERSPECTIVA DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Prof. Dra. Silvina Bacigalupo
Catedrática de Derecho Penal. UAM
Presidenta de Transparency International-España

1. INTRODUCCIÓN. TRANSPARENCY INTERNATIONAL COMO MOVIMIENTO GLOBAL

Transparency International (e.V.)³⁰ se constituye como asociación no gubernamental en 1993 en Berlín de la mano de Peter Eigen. La misión global es promover medidas y políticas públicas contra la corrupción política y privada a través de la incidencia en la agenda de los gobiernos y los organismos internacionales. Para ello, está presente en todos los foros internacionales en los que participa en el marco de las representaciones de la sociedad civil. Su estructura dispone de un Secretariado Internacional (TI-S) y de más de cien capítulos nacionales³¹; ambos cuentan en su estructura de gobernanza con un *board* internacional y un/a presidente/a internacional y los *boards* y presidente/a de los propios capítulos. El capítulo español se creó formalmente en 2006, aunque se comenzó a formar en 2000. La organización se financia fundamentalmente con proyectos institucionales y donantes privados.

En su forma de trabajo, TI logró su primer gran éxito al poner en agenda la problemática de la corrupción y lograr en 1994 que el Consejo Ministerial de la OCDE adoptara la primera Recomendación del Consejo sobre el soborno de funcionarios en transacciones internacionales que culminó en 1997 con la adopción por parte de la OCDE de la Convención para combatir el soborno

³⁰ <https://www.transparency.org/en/>

³¹ Los capítulos nacionales (National Chapters-NC) se pueden considerar como las delegaciones nacionales de TI. El capítulo español es *Transparency International-España*: <https://transparencia.org.es/>

de funcionarios extranjeros en transacciones económicas transnacionales (en vigor, 1999). Desde entonces, TI forma parte de los foros económicos internacionales de máxima relevancia, como del BM, FMI, OCDE, NU, WEF-Davos, y de alianzas a favor de la transparencia como la OGP (Open Government Partnership), impulsando a través de sus informes, estudios y recomendaciones medidas de políticas públicas para la prevención y disminución de la corrupción.

Recientemente, se ha aprobado tras un largo análisis y estudio, llevado a cabo por todo el movimiento y guiada por consultoras internacionales, una estrategia de las necesidades para disminuir la corrupción en la próxima década. La Estrategia 2021-2030³², una táctica a largo plazo y recogida en un amplio documento, identifica dos temas nucleares, en los que la legislación a nivel mundial sigue siendo deficiente: el flujo de dinero ilícito y la corrupción política. A pesar de que en los ya más de 25 años, en que TI está desarrollando su trabajo, se hayan logrado avances y la corrupción se ha consolidado como tema prioritario en la agenda política y legislativa de los gobiernos, siguen existiendo grandes lagunas.

Los años que vienen, hasta 2030, serán fundamentales en la lucha global contra la corrupción. El mundo al que nos enfrentamos está actualmente y estará, en el futuro más cercano, en un proceso de cambio continuo. La rapidez de los cambios promovidos por los avances tecnológicos y la conectividad sin precedentes tienen profundas implicaciones para la concentración, uso y abuso del poder. Los riesgos de corrupción se han incrementado además con la situación de la pandemia mundial por la covid-19 que ha hecho aflorar de forma muy significativa la debilidad de los gobiernos en la contratación pública y los riesgos de corrupción, por un lado, y, por otro, el incremento de la corrupción debido a la gran desigualdad social.

En este contexto y para conseguir nuestra finalidad hemos identificado siete objetivos: proteger los recursos públicos, detener los flujos de fondos ilícitos, garantizar la integridad en la política, impulsar la integridad empresarial, promover la aplicación de las leyes y la justicia, expandir el espacio cívico para la rendición de cuentas y generar liderazgo comunitario contra la corrupción.

En este marco trabajarán también los capítulos nacionales identificando en su respectivo ámbito regional las metas concretas para lograr estos siete objetivos.

³² Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/Strategy2030_Brochure-final_15022021.pdf (fecha de último acceso: 17 de agosto de 2021).

2. MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN. LOS ÍNDICES DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Transparency International ha consolidado a lo largo de los más de 25 años de acción dos importantes índices globales de medición de diversos aspectos de la corrupción y la transparencia: Índice de Percepción de la Corrupción (IPC/CPI) y el Barómetro Global de la Corrupción (BGC/GCB).

2.1. El Índice de Percepción de la Corrupción – Corruption Perception Index (IPC/CPI)

En 1995 se lanzó el primer Índice de Percepción de la Corrupción (Corruption Perception Index). El IPC se ha consolidado desde entonces en el principal instrumento de medición de la corrupción en el sector público a escala mundial.

El índice ofrece una instantánea anual y global del nivel de corrupción en el sector público a través de una clasificación de países y territorios de todo el planeta. Para obtener los resultados del CPI el índice se basa en 13 encuestas³³ y evaluaciones elaboradas por expertos de 12 instituciones independientes especializadas en análisis de gobernanza y clima empresarial³⁴. En este sentido, es importante desterrar un equívoco: el IPC/CPI no es un índice que refleje la percepción ciudadana (Barómetro Global Corrupción), sino en percepciones de expertos en gobernanza, asuntos públicos, democracia, clima empresarial, economía y asuntos jurídicos. También es importante señalar que el IPC toma en consideración únicamente fuentes que asignan una puntuación a un conjunto de países/territorios y que miden las percepciones de los expertos y empresarios sobre gobernanza y corrupción en el sector público.

³³ 1) Evaluación Institucional y de las Políticas Nacionales del BAD, 2) *Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Index*, 3) *Bertelsmann Transformation Index*, 4) *Economist Intelligence Unit Country Ratings*, 5) *Global Insight Country Risk Ratings*, 6) *IMD World Competitiveness Yearbook*, 7) *PRS International Country Risk Guide*, 8) *World Economic Forum EOS*, 9) *World Justice Project Rule of Law Index*, 10) *Varieties of Democracy Project*, 11) *Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence*, 12) *Freedom House* y 13) *WB*.

³⁴ Por ejemplo, para la evaluación de España se han venido utilizando las siguientes ocho fuentes: *Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Index*, *Economist Intelligence Unit Country Ratings*, *Global Insight Country Risk Ratings*, *IMD World Competitiveness Yearbook*, *PRS International Country Risk Guide*, *World Economic Forum EOS*, *World Justice Project Rule of Law Index* y *Varieties of Democracy Project*.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que todas las fuentes utilizadas solo miden la corrupción del sector público o ciertos aspectos concretos de la corrupción del sector público: soborno, desvío de fondos públicos, malversación, uso del cargo público para beneficio privado, la forma de acceso a la función pública y el nepotismo, la captura del Estado, la capacidad o incapacidad del gobierno para hacer cumplir los mecanismos de integridad, el enjuiciamiento efectivo de los funcionarios por casos de corrupción, la burocracia y la excesiva carga burocrática, la existencia de leyes adecuadas sobre divulgación de información financiera, prevención de conflictos de intereses y acceso a la información o la protección legal para denunciantes, periodistas e investigadores.

Precisamente, la leve mejora del resultado o posicionamiento de España en 2020 se debe a que en algunos de estos indicadores el país ha mostrado una clara mejora respecto de años anteriores, pues estamos asistiendo ya no solo al enjuiciamiento de los grandes casos de corrupción de las últimas décadas, sino también a las primeras sentencias condenatorias recaídas. El efecto que tiene que un sistema judicial funcione, se presenten denuncias, se investiguen y se sometan al debido enjuiciamiento, dando lugar a sentencias, es una dimensión de especial impacto en los indicadores de estos informes.

Por el contrario, según las dimensiones incluidas en las fuentes externas utilizadas, no se miden en el IPC/CPI ninguno de los siguientes aspectos: la percepción de los ciudadanos o experiencia de corrupción, el fraude fiscal, los flujos financieros ilícitos, la extensión de los facilitadores de la corrupción (como pueden ser abogados, contadores, asesores financieros, etc.), el nivel de blanqueo de capitales, la corrupción del sector privado ni las economías sumergidas y mercados informales. En la actualidad, estas dimensiones; sin embargo, resultarían importantes para todos los estudios que en general tengan por objeto medir la incidencia de la corrupción. Me referiré a ello más adelante.

El IPC/CPI de TI estudia y unifica los diferentes resultados en una sola escala de puntuación (0-100). Para que un país pueda formar parte del índice y obtener una calificación final, es necesario que aparezca en al menos tres fuentes, cuyas apreciaciones pueden parecerse o diferenciarse entre sí. Las fuentes de información utilizadas para el IPC 2020 se basan en datos publicados en los dos años anteriores [2018/2019].

Hay cuatro características que han convertido al IPC/CPI en un valioso indicador global de gobernanza:

- 1) El IPC/CPI es un índice con cobertura geográfica mundial.
- 2) El IPC/CPI es más confiable que cada fuente considerada por separado, pues compensa los eventuales errores que podrían existir entre

las fuentes, al promediar al menos tres fuentes distintas, e incluso hasta trece.

- 3) El IPC/CPI, con una escala de 0 a 100, puede diferenciar entre niveles de corrupción percibida con mayor grado de especificidad que las fuentes que, por ejemplo, presentan escalas del 1 al 7 o del 1 al 10, en las que a cada país se le asigna un número entero. Para comprender estos resultados hay que resaltar que, a mayor puntuación, menor corrupción. [Hasta 2011, sobre 10 puntos, desde 2012 es sobre 100].
- 4) Dado que las fuentes subyacentes del IP/CPI evalúan distintas dimensiones y manifestaciones de la corrupción en el sector público, se logra conciliar varios aspectos de la corrupción en un solo indicador.

En este sentido, cabe añadir que la *metodología* del IPC/CPI ha sido validada desde 2012 por el Centro Común de Investigaciones de la Comisión Europea y es auditada periódicamente por esta misma institución, habiendo incorporado todas las recomendaciones metodológicas que se han ido haciendo. Esta revisión de la metodología ha aportado al IPC/CPI un mayor rigor para el análisis de los datos. Por ello, en términos estadísticos las mejoras significativas solo se podrán valorar en relación con los resultados de 2012³⁵.

Siguiendo la metodología establecida, el Índice de Percepción de la Corrupción combina los datos de las distintas fuentes que recogen los análisis sobre las percepciones y opiniones de empresarios y especialistas de países sobre los niveles de corrupción en el sector público.

Para calcular el IPC, se siguen los pasos a continuación:

- 1) Se seleccionan las fuentes de datos. Cada fuente de datos usada para preparar el IPC debe cumplir los siguientes criterios para poder ser considerada válida:
 - a) cuantificar las percepciones sobre corrupción en el sector público;
 - b) utilizar una metodología fiable y válida que asigne una puntuación y clasifique varios países según una misma escala;
 - c) ser generada por una institución creíble;
 - d) admitir un margen suficiente de variación de las puntuaciones que permita distinguir los países;

³⁵ En 2012 se modificó y actualizó la metodología utilizada para el IPC. De ahí que las comparaciones de puntuación de un año a otro solo se pueden hacer en relación o a partir de los datos y puntuaciones obtenidas en 2012. En este sentido, España con relación a 2012 ha subido en 2019 solo 3 puntos.

- e) asignar puntuaciones a un número significativo de países;
 - f) la puntuación es asignada por un especialista en el país o un empresario; y
 - g) la institución repite su evaluación al menos cada dos años.
- 2) Se estandarizan las fuentes de datos según una escala de 0 a 100, donde 0 equivale al nivel más alto de percepción de corrupción, y 100 implica el nivel más bajo.

Esta estandarización se lleva a cabo restando la media de cada fuente en el año de referencia a la puntuación de cada país, para luego dividir el valor obtenido por la desviación estándar de esa fuente en el año de referencia. Esta resta y división, que emplea los parámetros del año de referencia, asegura que las puntuaciones del IPC sean comparables de un año a otro desde 2012. Después de este procedimiento, las puntuaciones estandarizadas se transforman para adecuarse a la escala del IPC, multiplicando por el valor de la desviación estándar del IPC en 2012 (20) y agregando la media del IPC en 2012 (45), a fin de que el conjunto de datos se encuadre en la escala de 0 a 100 del IPC.

- 3) Calcular el promedio. Para incluir un país o territorio en el IPC, debe haber al menos tres fuentes que evalúen al país o territorio en cuestión. A continuación, se calcula la puntuación de cada país en el IPC estableciendo un promedio de todas las puntuaciones estandarizadas disponibles sobre ese país. Las puntuaciones se aproximan para conseguir números enteros.
- 4) Establecer una medida de incertidumbre. El IPC se presenta junto con el error típico y el intervalo de confianza asociados con la puntuación, que refleja la variación en las puntuaciones contenidas en las fuentes de datos disponibles para el país/territorio relevante.

En este sentido, hay que señalar que España está aún 3 puntos por debajo de la puntuación de 2012, pues no hay que olvidar que entre 2012 y 2017 cayó 7 puntos en el IPC/CPI.

Siendo el mantenimiento en la puntuación un dato positivo, es preciso señalar que conforme a la metodología solo se puede afirmar que un país arroja una mejoría real de la posición cuando este continúa subiendo en años sucesivos y mantiene su subida de al menos 4 puntos de diferencia.

2.2. *El Barómetro Global de la Corrupción/Global Corruption Barometer (BGC/GCB)*

El Barómetro Global de la Corrupción se lanzó por primera vez en 2003. Es, en sentido, el primer barómetro que evaluó la percepción ciudadana y las experiencias diarias de los ciudadanos con la corrupción a nivel global.

Teniendo en cuenta que las formas que adopta el fenómeno de la corrupción, siendo un problema global, difiere notablemente de país a país o de regiones geográficas, en 2015 se comenzaron a elaborar los barómetros regionales: África (2015-2019), Medio Oriente y Norte de África (2016-2019), América Latina y Caribe (2017-2019), Asia (2020) y el último ha sido el reciente barómetro de la Unión Europea (2021) presentado en junio de 2021.

El barómetro mide las percepciones ciudadanas en relación a los siguientes bloques de cuestiones: a) percepción de la corrupción por tipo de institución (gobierno, parlamento, función pública, gobierno local, policía, jueces o magistrados, directivos de empresas); b) si el ciudadano ha pagado alguna vez un soborno; c) la actitud del gobierno sobre la corrupción; d) la medida en que pueden incidir los ciudadanos o la sociedad civil en los temas de corrupción; e) el grado de información en los medios de casos de corrupción; y e) la facilidad/dificultad que los ciudadanos pueden tener para acceder a denunciar casos de corrupción.

El Barómetro Global de la Corrupción (GCB, Global Corruption Barometer) de la Unión Europea 2021³⁶ es el primer GCB de Transparencia Internacional sobre la Unión Europea. Este estudio ha revelado que casi dos tercios de los ciudadanos de la Unión Europea piensan que la corrupción política es un problema en su país. Esta edición del GCB se ha encuestado a más de 40 000 personas sobre sus experiencias personales de corrupción.

Los resultados ponen de manifiesto algunas tendencias preocupantes en toda la región. Casi tres de cada diez residentes en la UE declararon haber sufrido corrupción de forma directa, ya que se vieron obligados al pago de soborno o a la utilización de relaciones personales para acceder a los servicios públicos. Esto equivale a más de 106 millones de personas.

La encuesta revela que mientras los gobiernos se esforzaban por gestionar la pandemia por la covid-19, la atención sanitaria fue un particular foco de corrupción. Aunque solo el 6% de las personas admite haber pagado un soborno por la atención sanitaria, el 29% de los residentes de la UE recurrió a contactos personales para obtener atención médica. En España, por el con-

³⁶ https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2021/06/GCB_EU_2021-WEB-1.pdf

trario, solo un 2% admite haber pagado sobornos para la obtención de algún servicio público en los últimos doce meses; sin embargo, resulta preocupante que un 40% admite haber utilizado relaciones personales para acceder a servicios públicos. Además, la mayoría de los ciudadanos no considera que su gobierno haya gestionado la pandemia de forma transparente.

«La UE suele considerarse un bastión de la integridad, pero estos resultados muestran que los países de toda la región siguen siendo vulnerables a los insidiosos efectos de la corrupción», afirmó Delia Ferreira Rubio, presidenta global de Transparency International. «Durante una crisis sanitaria, utilizar las conexiones personales para acceder a los servicios públicos puede ser tan perjudicial como pagar sobornos. Se pueden perder vidas cuando las personas con contactos obtienen una vacuna o un tratamiento médico antes que las personas con necesidades más urgentes. Es crucial que los gobiernos de toda la UE incrementen sus esfuerzos para garantizar una recuperación justa y equitativa de la pandemia en curso».

La encuesta explora otras áreas importantes relacionadas con la corrupción, como los vínculos entre las empresas y la política, ya que más de la mitad de los encuestados piensa que su gobierno está influenciado por unos pocos intereses privados. En la mitad de la UE, los banqueros y los ejecutivos de las empresas son percibidos como un sector más sensible a la corrupción que cualquier institución del sector público. En este contexto, resulta preocupante que la percepción del 64% de los ciudadanos encuestados en España considere que el gobierno está influenciado por los intereses privados.

Casi un tercio de las personas cree que la corrupción está empeorando en su país, mientras que casi la mitad afirma que su gobierno está haciendo un mal trabajo en la lucha contra la corrupción. Solo el 21% de las personas piensa que el sistema judicial funciona y los funcionarios envueltos en casos de corrupción se enfrentan verdaderamente a las consecuencias adecuadas.

La sensación de que los gobiernos no están haciendo lo suficiente para combatir la corrupción y la percepción de que los funcionarios corruptos pueden actuar con impunidad afecta negativamente a los niveles de confianza tanto en los gobiernos nacionales como en las instituciones de la UE. Menos de la mitad de los ciudadanos de la UE confían en su gobierno nacional. Sin embargo, las instituciones de la UE obtuvieron mejores resultados (56%); el índice de confianza sigue siendo relativamente bajo.

«Estos resultados deberían ser una llamada de atención tanto para los gobiernos nacionales como para las instituciones de la UE. La corrupción está socavando la confianza de los ciudadanos y los responsables políticos deben escuchar las preocupaciones de los ciudadanos», concluyó Michiel van

Hulten, director de TI-UE. «Hay muchas medidas inmediatas que pueden ser adoptadas para remediar estos problemas como el aumento de la transparencia de los grupos de intereses (*lobby*) tanto a nivel de la UE como nacional y la lucha contra la elusión fiscal. Es indispensable transponer de forma eficaz y urgente las políticas de la UE para proteger a los denunciantes y luchar contra el blanqueo de capitales a las legislaciones de los Estados miembros».

2.3. Conclusiones más relevantes de los índices y retos para 2021

Este 2020 el IPC/CPI se ha visto influido también por la incidencia de la crisis sanitaria mundial que ha hecho aflorar la desigualdad, las instituciones débiles y la fragilidad a la que puede verse expuesto el Estado de derecho. Los Estados y los gobiernos se han visto expuestos a un escenario propicio para la corrupción y malas prácticas en esta crisis sanitaria. Se han tenido que flexibilizar y agilizar diversos procesos de compra de suministros públicos dada la urgencia y la situación de necesidad generando un escenario de especial vulnerabilidad y dependencia que constituye un campo fértil para la corrupción: casos de fraude, de suministros defectuosos, de retrasos injustificados, etc., que se han dado en diversos países de nuestro entorno.

Este 2021 estará marcado por estas mismas circunstancias, por el destino de recursos públicos para la adquisición de vacunas y procesos de vacunación, así como –particularmente en Europa– por el destino y la adjudicación de los fondos europeos de recuperación covid-19. De ahí que el IPC 2021 se centra especialmente en evaluar los procesos de control y rendición de cuentas en este escenario tan particular.

En general, una economía como la española, que se sitúa entre las quince primeras del mundo, no debería estar por debajo de los 70 puntos en el Índice de Percepción si quiere mantener su imagen y su competitividad

3. NUEVOS PARÁMETROS NECESARIOS PARA LA MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

3.1. Transparency International y su actividad en el marco OGP

El ámbito de la medición de la transparencia y la integridad en las organizaciones públicas, así como la rendición de cuentas en el marco del gobierno abierto no es un tema que de forma específica haya sido abordado por indi-

ces específicos de Transparency International. Sin embargo, en el marco de la actividad y participación como miembro en OGP (Open Government Partnership), Transparency International ha abordado a lo largo de todos estos años números estudios y recomendaciones vinculados al gobierno abierto y a los dos ejes esenciales de la transparencia en este marco: a) datos públicos y b) apertura de procesos.

En concreto, Transparency International trabaja con la OGP para avanzar, fundamentalmente, en fortalecer los compromisos en las políticas anticorrupción. A través de los capítulos nacionales participan en los Foros de Gobierno Abierto haciendo propuestas y seguimiento de los planes nacionales. Con la OGP se han establecidos más de doscientos compromisos anticorrupción para la implementación de políticas públicas específicas: a) Transparencia de los beneficiarios últimos o titulares reales, registros públicos; b) Transparencia en la financiación de la política; c) Transparencia en los *lobbies*; d) Transparencia en la contratación pública; e) Transparencia de la declaración de intereses; y f) Transparencia en políticas de género. En particular se han desarrollado, además, las siguientes recomendaciones específicas: a) Recomendaciones para declaración de intereses OGP AP; b) Recomendaciones para género OGP AP; c) Recomendaciones para la financiación de la política OGP AP; y d) Compendio de buenas prácticas anticorrupción.

3.2. Nuevas necesidades en el ámbito anticorrupción / transparencia / gobierno abierto

Con carácter general se puede decir que en la actualidad se percibe la necesidad de hacer un mapeo exhaustivo de todas las materias que confluyen en toda esta temática de la transparencia y la corrupción para, a partir de allí, determinar y establecer los parámetros de medición que puedan ofrecer una *foto* de los datos relevantes en el escenario actual de la problemática.

En la línea de seguir impulsando también en este punto, desde los ámbitos internacionales de debate la agenda anticorrupción, cabe destacar el reciente estudio coordinado por el Centro de Estudios de la Corrupción de la Universidad de Sussex³⁷ que refleja las aportaciones y opiniones de académicos expertos participantes en la primera reunión informal del Academic Anti-Corruption Roundtable (A20), durante la cual uno de los temas de

³⁷ Dávid-Barret, E./Prelee, T. (Eds.), «The role of the G20 anti-Corruption Working Group in influencing the global agenda», Centre for the Study of Corruption (CSC), University of Sussex, 2021.

particular importancia ha sido revisar los parámetros e indicadores que actualmente se vienen utilizando para la medición de la corrupción.

El diseño de las políticas públicas en una materia tan compleja y transversal como es la relativa a la corrupción y los actuales avances en materia de reforma de las administraciones públicas, requiere abordar un abanico de temas que en la actualidad están fuera del estudio de los datos de los parámetros actuales.

Sin duda, es imposible pensar hoy en medidores que solo tomen en consideración la corrupción en el sector público exclusivamente, sin tener en cuenta la corrupción en el sector privado y sin tener en cuenta la incidencia en toda la materia vinculada con la transparencia, además del nuevo escenario vinculado a los temas de gobierno abierto. El marco actual de medición puesto en marcha hace casi dos décadas requiere ser revisado y es, sin duda, uno de los retos más importantes de la agenda para la próxima década.

Un primer ámbito importante para poder delinear el escenario temático es tener una *aproximación conceptual* que quizás actualmente se encuentre algo desdibujada.

- 1) Una primera aproximación conceptual requiere fijar el concepto de *gobierno abierto* bajo el cual, *grosso modo*, se engloban todas las políticas públicas destinadas a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. A mi modo de ver, en una primera apreciación, existe un problema semántico que se convierte en conceptual y que debe ser aclarado. Cuando se habla de gobierno, en español lo hacemos en el sentido de *gobierno como actividad*, como *gobernanza*, o, por decirlo con una fórmula más precisa, como *gestión de las instituciones*. No nos referimos al Gobierno como poder del Estado, al Gobierno como poder ejecutivo. Por tanto, una primera decisión importante es definir si conceptualmente estamos hablando de la gestión de las instituciones. Si ello es así, entonces veremos rápidamente cómo o en qué medida los problemas concretos que se vinculan con dicho concepto son de una índole diversa a los que se vinculan con los del Gobierno como actividad del ejecutivo y muchos más que solo los vinculados al acceso a la información.
- 2) En segundo lugar, también hay que hacer una revisión del propio concepto de *corrupción*. Desde sus inicios, Transparency International definió la corrupción como «el aprovechamiento del poder y el cargo público para intereses privados». Ello obedece a que, en la década de los noventa, en que se puso en agenda el tema de la corrupción, se visualizó como centro del problema a los funcionarios públicos y; además, la actividad de los funcionarios en un contexto de actividad muy concreta: las inversio-

nes transnacionales. En la actualidad, esta perspectiva o escenario es limitado y, por ende, solo aborda una parte del problema.

- 3) En tercer lugar, y vinculado con los dos conceptos anteriores, también requiere una aproximación conceptual precisa el término *transparencia*. De forma muy general es identificado como una herramienta para permitir a los ciudadanos el acceso a la información pública y la publicidad activa demandada de las administraciones públicas. También este concepto resulta limitado o sesgado. Si la transparencia más que una herramienta para el acceso a la información, se concibe como un *principio rector de la buena gobernanza* que se basa esencialmente en la correcta explicación de la adopción de decisiones, desde luego comprende también el acceso a la información y a los datos abiertos. Los datos en sí mismos no aportan información a un ciudadano si estos no están contextualizados. Por lo que respecta a la información, se trata de un proceso que exige contrastar, jerarquizar y evaluar los datos, insertándolos en un marco de interpretación, que sirva para aumentar el conocimiento, fundamentar las decisiones y, en su caso, para poder pronunciarse sobre su eficiencia. En este sentido, es necesario que los datos y la información estén *contratados, jerarquizados y evaluados*.

Cuando los ciudadanos no tienen acceso a los datos fehacientes, no saben cómo se adoptan las decisiones, cómo se gastan sus contribuciones al erario público, quién/quienes son responsables en las instituciones, no pueden conocer adecuadamente si estas están trabajando por el interés general y, por ende, ello se manifiesta de uno de los principales problemas de las democracias del siglo XXI: la desafección ciudadana y la falta de credibilidad en las instituciones y en la política.

Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana son exigencias del sistema democrático que permiten fundamentar las opciones electorales de los ciudadanos y el control de la gestión pública. Pero seamos conscientes de que la pertinencia y la eficiencia de las políticas forman parte de otro debate. Las primeras son presupuestos jurídicos para la gestión pública de un sistema institucional democrático, mientras que las segundas pertenecen al ámbito estricto de lo político. Decisiones que cumplan los primeros requisitos pueden ser equivocadas.

Con estas breves reflexiones solo quiero apuntar que estamos en un momento crítico que nos obliga a tener un correcto diagnóstico para poder acotar correctamente el campo de estudio para poder abordar un análisis de una materia compleja y sentar las bases para las políticas públicas en esta materia para las próximas décadas.

4. BIBLIOGRAFÍA

- DÁVID-BARRET, E. y PRELEE, T. (2021). «The role of the G20 Anti-Corruption Working Group in influencing the global agenda», Centre for the Study of Corruption (CSC).
- FLACSO (2021). «Corrupción en América Latina. Análisis comparado y propuestas para afrontarla». Disponible en: https://flacsochile.org/doc/2021/Libro_Corrupcion_en_America_Latina.pdf (fecha de último acceso: 17 de agosto de 2021).
- GUICHOT, E.; BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2020). *El derecho de acceso a la información pública*. Tirant Lo Blanch.
- PONCE, J. y VILLORIA MENDIETA, M. (2020). *Anuario del Buen Gobierno y Calidad de la Regulación 2020*, Fundación Democracia y Gobierno Local, <https://www.gobiernolocal.org/anuario-del-buen-gobierno-y-de-la-calidad-de-la-regulacion-2020/> (fecha de último acceso: 17 de agosto de 2021).
- RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J. R. (Dir.). (2019). *Transparencia democrática y lucha contra la corrupción*. Aranzadi Thomson Reuters.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. «Corruption Perception Index 2020», <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> (fecha de último acceso: 17 de agosto de 2021).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. «Global Corruption Barometer UE 2021». Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2021/06/GCB_EU_2021-WEB-1.pdf (fecha de último acceso: 17 de agosto de 2021).

CAPÍTULO 6

MEDICIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Rodrigo Sandoval Almazán

Universidad Autónoma del Estado de México

1. INTRODUCCIÓN

El gobierno abierto se ha convertido en una tendencia imparable en las administraciones públicas alrededor del mundo. A pesar de que la pandemia de covid-19 detuvo las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y datos abiertos, su necesidad se hace más evidente para fortalecer la legitimidad de los gobiernos en sus acciones públicas para regresar a la nueva normalidad.

Sin embargo, desde que se fundó la alianza para el gobierno abierto (GA) se han realizado numerosos esfuerzos para implementar mejores prácticas; pero no han sido evaluadas o medidas para determinar su impacto en el logro del objetivo: construir un Estado abierto.

Si bien se han realizado estudios acerca de cómo llevar a cabo prácticas de gobierno abierto a nivel federal, subnacional e incluso a niveles de agencia. Los mismos que se complementan con investigaciones sobre datos abiertos gubernamentales y más recientemente con la gobernanza de datos.

El propósito de este capítulo es doble, por un lado, identificar los estudios que se han realizado alrededor de la medición del gobierno abierto en el mundo, y por el otro, ofrecer ideas que ayuden a generar métricas más sistemáticas y congruentes con la implementación de esta tendencia a nivel internacional.

El capítulo se encuentra organizado en cinco grandes secciones, la primera de ellas es esta introducción; en una segunda sección se describen algunos conceptos clave y estudios similares. La tercera sección describe brevemente la metodología a partir de una investigación documental y la cuarta sección presenta los hallazgos de diez modelos distintos de medición del gobierno abierto. La cuarta sección hace un análisis de los resultados. Finalmente se concluye con una propuesta de un conjunto de ideas que ayuden a generar

una medición más integral y se analizan brevemente los obstáculos para lograr este objetivo.

2. MARCO DE REFERENCIA

De acuerdo con Uvalle Berrones (2018), el gobierno abierto es: «la suma de capacidades diseñadas como medio clave en los procesos de la gobernanza con énfasis en la capacidad de generar los datos que los ciudadanos necesitan para participar de manera colaborativa en el desarrollo de las actividades productivas y sociales...». Por su parte, Wirtz *et al.* (2015) argumentan que el gobierno abierto es un proceso multilateral de carácter político y social que implica, explícitamente, la acción transparente, participativa y colaborativa de la administración y el gobierno. Esta visión más política complementa la noción de gobierno electrónico, que hacía más énfasis en los aspectos tecnológicos.

Para los efectos de esta investigación el gobierno abierto se debe considerar como plataforma tecnológica que parte de un conjunto de capacidades para impulsar la gobernanza de datos (Sandoval-Almazán *et al.*, 2021; Sandoval-Almazán y Gil-García, 2014).

Bertot *et al.* (2012) proponen uno de los primeros esfuerzos en tratar de medir el gobierno abierto. Desde la perspectiva norteamericana, plantean dos preguntas clave sobre la evaluación del gobierno abierto:

1. ¿Qué parámetros deben utilizar los organismos para determinar la eficiencia, la eficacia y el impacto de sus esfuerzos de gobierno abierto?
2. ¿Qué es el éxito del gobierno abierto y quién lo define? ¿Cuáles son los procesos, programas e implementaciones de mejores prácticas de gobierno abierto?

Para tratar de responder a estos interrogantes, a partir de la publicación de la ambiciosa Directiva de Gobierno Abierto (OGD) (Orszag, 2009), la OGD norteamericana se centró en áreas específicas para abordar la apertura gubernamental. Pueden ser considerados como componentes de medición los siguientes:

- Publicación de información rutinaria de la agencia. Los organismos deben poner a disposición de forma regular y sin necesidad de avisar la información, como los calendarios de actividades y la puesta en marcha de la información con hitos, métricas, estadísticas y visualizaciones para medir el rendimiento y promover la rendición de cuentas.

- Distribución preventiva para reducir las solicitudes de la Ley de Libertad de Información (FOIA). La difusión proactiva de la información fomenta un público informado y comprometido, la rapidez de acceso, la disminución de los costes de tramitación de las solicitudes y el fácil acceso a la información gubernamental.
- Puntualidad. La disponibilidad sistemática y regular de la información facilita el intercambio de información, la publicación de datos y el intercambio de información con el público, las organizaciones y otros organismos.
- Uso innovador de la tecnología. Mediante el uso de tecnologías de medios sociales, la creación de portales de datos y de rendición de cuentas, los organismos y el público tendrían acceso a una serie de formas de interactuar y acceder a las operaciones, los programas y los datos del gobierno.
- Mecanismos de retroalimentación. A través de la retroalimentación, los organismos podrían corregir mejor los datos, evaluar qué información publicar, responder a las consultas y hacer participar al público en las operaciones de los organismos.
- Designación de altos funcionarios. Para elevar la prioridad de los esfuerzos de gobierno abierto, se exigió a los organismos que designaran a un alto funcionario para supervisar la calidad de la información y la respuesta. (Bertot *et al.*, 2012).

Estos elementos se pueden considerar como el primer antecedente de la medición del gobierno abierto. A partir de esa fecha la evolución tecnológica y los nuevos retos organizacionales y legales obligan a revisar cómo se ha medido el gobierno abierto y cuáles son los indicadores que se deben incluir en una medición.

3. METODOLOGÍA

Esta investigación es fundamentalmente documental a partir de la experiencia internacional. La pregunta de investigación que orientó esta investigación es la siguiente: ¿Qué componentes o indicadores se han utilizado para medir las prácticas o implementación de gobierno abierto? Los criterios para seleccionar los indicadores fueron los siguientes:

- El indicador o práctica de medición debía medir alguno o varios de los componentes del gobierno abierto: acceso a la información, transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, datos abiertos.

- El indicador o indicadores debía estar soportado por criterios científicos o académicos y avalado por alguna organización nacional o internacional.
- El indicador debe contener al menos un par de mediciones anteriores consecutivas.
- Los criterios de los indicadores deben ser públicos y sus resultados deben hacerse públicos y de acceso abierto.

De esta manera, se identificaron diez tipos de indicadores para medir el gobierno abierto, en el primer semestre del 2021, que se han aplicado a nivel internacional y se describen en la siguiente sección.

4. HALLAZGOS

Esta sección del capítulo reporta los datos encontrados de los diez tipos de indicadores de medición de gobierno abierto que se ajustan a los criterios descritos; así mismo, permite establecer elementos comparativos entre ellos y detecta áreas de oportunidad de desarrollo futuro.

1) Índice de Desarrollo de Gobierno Abierto (extensión de la encuesta de e-gobierno de la ONU)

El Índice de Desarrollo del Gobierno Abierto (IDGA) es un índice complementario al Índice del Online Service Index (OSI), que forma parte de la encuesta sobre gobierno digital que realiza la ONU, denominada: *United Nations E-government survey 2020*. Esta encuesta contempla preguntas, centrándose en el uso de los datos del gobierno abierto, llamado Open Government Development Index (OGDI). La primera vez que se aplicó fue en 2018. El OGDI identifica tres dimensiones clave en su marco actual, que son:

- (i) marco político e institucional (como base);
- (ii) plataforma (existencia de un portal de OGD y sus características);
- (iii) disponibilidad de datos en diversos sectores como: salud, educación, empleo, seguridad social, medio ambiente y justicia; y la aplicación de los datos (por ejemplo, mediante la organización de *hackathons*).

El nivel de OGDI en que lo califica: (muy alto, alto, medio y bajo). Esta primera medición destaca por su cobertura mundial y forma parte de un estudio de gobierno electrónico relacionado directamente con el gobierno abierto. Sin embargo, solamente aporta datos relacionados con diversos sectores y la plataforma que los presenta. No puede determinarse qué dirección

ha tomado el gobierno abierto en esos países, ni tampoco se puede describir qué rumbo tomará cada país.

El reporte más reciente del *United Nations E-government survey 2020* con el OGDÍ se encuentra en la página 266, que puede encontrarse en línea: <https://tinyurl.com/y6hh9u6r>

2) El índice *Government at a Glance* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

El índice *Government at a Glance* se enfoca en abrir los datos sobre finanzas públicas, empleos públicos y datos extraídos de encuestas vinculados a procedimientos públicos, prácticas presupuestarias, gestión de recursos humanos, integridad en el sector público y gobierno abierto.

La edición más reciente publicada hasta ahora es la 2019 que incluye indicadores sobre finanzas públicas y empleo. En la sección de procesos incluyen datos sobre instituciones, prácticas y procedimientos presupuestarios, gestión de recursos humanos, gobierno regulador, contratación pública y gobierno digital y datos abiertos. Los resultados cubren los resultados básicos del gobierno (por ejemplo, la confianza, la reducción de la desigualdad) y los indicadores sobre el acceso, la capacidad de respuesta, la calidad y la satisfacción de los ciudadanos para los sectores de la educación, la salud y la justicia. Los indicadores que muestra de gobernanza ayudan al seguimiento y la evaluación comparativa del progreso de los gobiernos en sus reformas del sector público.

Para los fines de esta investigación se observan dos indicadores relacionados: *el de gobierno digital* y otro de *gobierno abierto* (datos abiertos).

El *indicador de gobierno digital* se construye a través del análisis sobre cuántos formularios al año son enviados por ciudadanos a funcionarios públicos. Estos indicadores se dividen en categorías de nivel educativo, nivel de ingreso y grupo etario.

El *indicador de gobierno abierto* maneja principalmente tres unidades de análisis, relacionadas con: disponibilidad de la información, acceso y apoyo gubernamental para la reutilización de datos públicos.

Ambos indicadores permiten establecer una medición mucho más granular y detallada sobre los avances del gobierno abierto en cada país. Además de que tiene un conjunto de datos desde 2013, lo cual puede generar comparaciones longitudinales para medir si existe un avance en cierta dirección.

Una de las mayores limitaciones de este conjunto de indicadores es que la medición solo se aplica a países que pertenecen a la OCDE; aunque tam-

bién presenta datos de Brasil, China, Colombia, Costa Rica, India, Indonesia, la Federación Rusa y Sudáfrica, no es tan exhaustivo como el de la ONU.

3) **Global Open Data Index (GODI)**³⁸

Este índice fue creado por tres organizaciones fundamentales para los datos abiertos: la Open Knowledge Foundation, la Open Data y Open Knowledge International. Utiliza un instrumento para medir el grado de acceso a cada área por cada país; pero sin cuestionarios, solamente observa si las bases de datos se encuentran disponibles y evalúa en función de ello. Se integra por seis indicadores: (i) licencia abierta; (ii) formato reutilizable; (iii) disponibilidad de descarga inmediata; (iv) información actualizada; (v) información públicamente disponible; y (vi) gratuidad de la información.

El problema que tiene el *Global Open Data Index* es su vinculación con el acceso a la información gubernamental, pero no mide la calidad de los datos, esto es, si cada una de las bases de datos que verifica tienen datos oportunos y válidos para la toma de decisiones no lo sabemos. Además de que la última evaluación se hizo en el 2015 y recogió datos de 122 países (GODI, 2017).

4) **Open Data Barometer (ODB)**

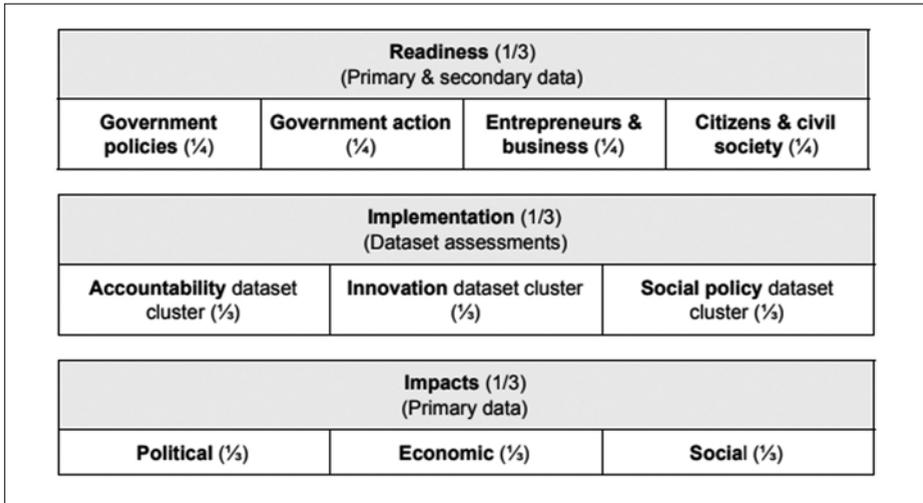
Este índice fue desarrollado por la World Wide Web Foundation y la Open Data for Development (OD4D). Su objetivo es construir un índice para medir datos abiertos a partir de tres etapas: 1) elaboración, 2) implementación, y 3) impactos de políticas de datos abiertos aplicadas.

El Open Data Barometer (ODB) index evalúa de qué manera los tres procesos de gestión han sido transparentes y contienen datos abiertos en políticas como: salud, economía, estadísticas nacionales. La última edición fue en el 2016.

La estructura de este modelo se observa en la figura 1, donde se especifica la ponderación para cada elemento, cubriendo en el sector gubernamental tanto las políticas como las acciones; en el sector financiero y de negocios, así como la sociedad civil. El modelo también incluye la medición de un componente de rendición de cuentas, otro de innovación, y uno de más de políticas sociales (ODB, 2015).

³⁸ El Global Open Data Index puede encontrarse en esta dirección electrónica <https://index.okfn.org/place/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

Figura 1. Modelo de medición del ODB



Fuente: ODB Methodogy, v1.0 (2015), p. 3.

En la medición del 2017 del Open Data Barometer, que es la última publicada, se puede observar a Reino Unido como el país en el primer sitio, por tener los indicadores más altos en comparación con Canadá. Hay una gran diferencia entre cada uno, pero no es posible determinar el grado de avance o los indicadores concretos para cada caso.

5) Global Right to Information Rating (RTI)

Este conjunto de indicadores evalúa fundamentalmente el derecho a la información por país. Se construyó por el *Global Right to Information Rating*, realizado por la organización Access Info Europe y el Center For Law and Democracy.

Este estudio mide los marcos legales de los países en función de 61 indicadores que se dividen en siete categorías: derecho al acceso, alcance, procedimientos de solicitud, excepciones, apelaciones, sanciones y protecciones, y medidas promocionales. Sin embargo, su alcance es incompleto porque solo se refiere al acceso a la información, dejando fuera elementos de gobierno abierto, datos abiertos, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. El estudio más reciente puede encontrarse en esta dirección electrónica: <https://www.rti-rating.org/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

En el documento de metodología RTI (2011) se observan los puntos posibles para cada indicador: el que menor puntuación recibe es justamente acceso

a la información, en cambio, enfoque, procedimientos, excepciones y apelaciones obtienen hasta 30 puntos. El total de puntos del instrumento es 150. Sin embargo, la ponderación es arbitraria y responde más bien al enfoque del *ranking* que, en este caso, se centra en la parte legal.

6) Open Government Index

El *Open Government Index* (OGI), está diseñado por el World Justice Project (WJP), constituido por 78 variables, extraídas de más de 100 000 encuestas de hogares y 3.000 cuestionarios a expertos, a partir del estudio titulado *Rule of Law Index de la WJP*. Este modelo de medición es de los pocos que combina el concepto de gobierno abierto, transparencia y acceso con participación ciudadana.

El instrumento de este índice se aplica a 102 países y se construye a partir de cinco cuestionarios para recolectar la información. Uno de los cuestionarios se aplica a los ciudadanos directamente; otro a expertos y algunos cuestionarios se aplican a expertos en leyes comerciales o justicia criminal. El reporte que presenta el índice lo organiza en las siguientes dimensiones: leyes publicadas y datos gubernamentales, derecho a la información, participación cívica y mecanismos de fiscalización o denuncia.

Dado que es un índice integrador tiene los siguientes indicadores: restricciones a las facultades del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento normativo, justicia civil y justicia penal (WJP, 2021). Una desventaja es que se centra mayormente en aspectos legales y anticorrupción que de gobierno abierto. El reporte más reciente (2020) puede encontrarse en la siguiente dirección: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

7) Open Budget Survey

La encuesta de presupuesto abierto (*Open Budget Survey*) es un estudio enfocado a fortalecer la idea del presupuesto abierto y la rendición de cuentas como partes fundamentales del gobierno abierto. Evalúa tres componentes de un sistema de responsabilidad presupuestaria: disponibilidad pública de información presupuestaria, oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario, papel y eficacia de las instituciones formales de evaluación, incluyendo las oficinas de auditoría.

Los criterios para los tres componentes de análisis fueron desarrollados a partir de una combinación de distintos instrumentos internacionales, por ejemplo, utilizando el código de buenas prácticas de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional, la iniciativa de gasto público y responsabi-

lidad financiera del Banco Mundial y la organización para las mejores prácticas sobre transparencia fiscal de la OCDE.

La encuesta de presupuesto abierto más reciente se publicó en 2019 y se puede ver en este *link*: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

8) Métrica de la Alianza para el Gobierno Abierto

La métrica obligada de referencia es la que promueve la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA); sin embargo, esta organización tampoco se ha pronunciado por una métrica integral y consolidada. Para ello, desarrolló un conjunto de indicadores por consenso, a partir de uno de sus órganos internos denominado: Mecanismo Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto. Este órgano considera como exitosa una política de gobierno abierto en cuatro aspectos: entradas (*inputs*); salidas (*outputs*); impacto y resultados, tal como se detallan a continuación y que pueden observarse gráficamente en la figura 2:

– Inputs

Nacional: planificación y ejecución de acciones nacionales.

Internacional: conectar, potenciar y apoyar a los reformistas nacionales.

– Outputs

Nacional: se aplican compromisos concretos, ambiciosos y pertinentes del plan de acción nacional.

Internacional: los reformistas nacionales están conectados, empoderados y cuentan con el apoyo adecuado.

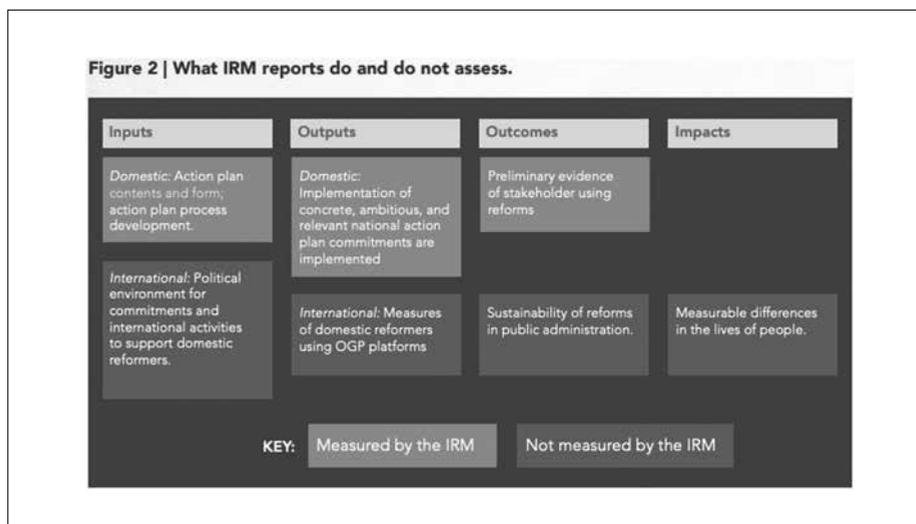
– Resultados

Los gobiernos de la OGP son más responsables y receptivos al hacer más abiertos los procesos políticos.

– Impactos

Impactos de un gobierno más abierto, los servicios públicos se prestan de forma más eficiente, los recursos públicos se gestionan de forma más inteligente y la gente está más segura.

Figura 2. Variables del Mecanismo Independiente de la AGA (en inglés)



Fuente: OGP IRM technical report. En línea. <https://tinyurl.com/ygzdg9e6> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

Una de las ventajas de este modelo es que tiene una difusión mundial entre todos los países que forman parte del esfuerzo de AGA. Incluye también una distinción de elementos de políticas nacionales e internacionales y le agrega el componente de sostenibilidad de largo plazo. Sin embargo, su objetivo no es comparativo entre pares, ni tampoco ofrece una meta concreta a alcanzar, simplemente valora los esfuerzos a partir de un mínimo o básico por lograr y concentra sus esfuerzos en medirse a sí mismo. Esto es, lo que obtiene España en el 2020, se compara con el nuevo resultado de España en el 2021; pero no es comparable con el resto de los países de la Unión Europea o del mundo. De igual forma, el comparativo con España, solo parece identificar las ausencias o las omisiones de las variables analizadas, pero no se ofrece una propuesta hacia un camino en concreto, pues solo evalúa «compromisos» del gobierno abierto.

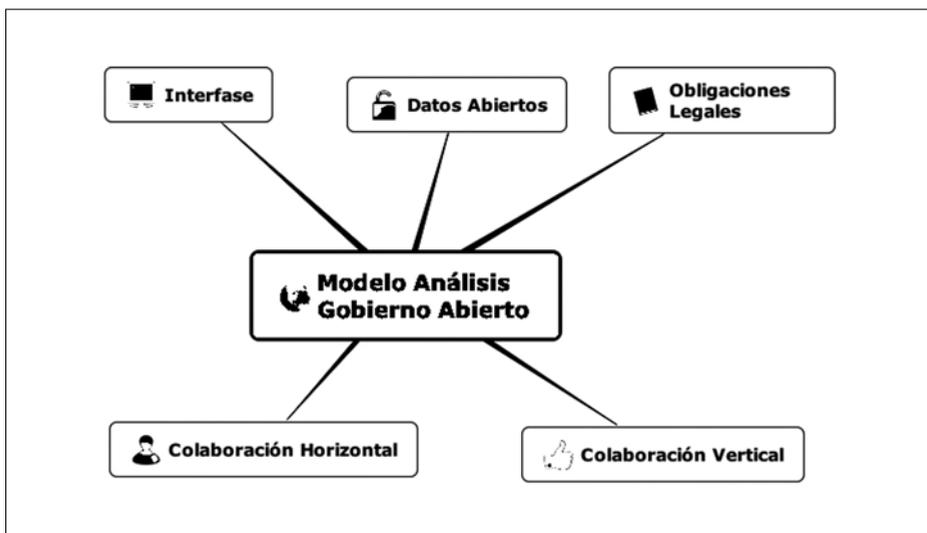
Finalmente, el modelo no es integral puesto que carece de elementos tales como: medición de datos abiertos, medición de participación ciudadana, medición de presupuestos, medición de normatividad, incluso medición de resultados o procesos. Su medida solo alcanza una variable ambigua y discrecional que son «compromisos» que cada país se impone.

9) **Ranking de Portales Estatales de Transparencia (RPET) México**

El modelo desarrollado para medir el *ranking* de transparencia de portales estatales en México, que ha sido utilizado en los últimos quince años, consta

de dos etapas. En la primera etapa se desarrolló un cuestionario que se aplicó de 2006 a 2014. En la segunda etapa a partir del 2015 se construyó un nuevo modelo teórico y se desarrolló un nuevo instrumento de medición que se ha aplicado desde entonces (Sandoval-Almazán, 2019). Este conjunto de indicadores se agrupa en cinco componentes que buscan presentar un esfuerzo más integrado de medición del gobierno abierto. Estos componentes son: obligaciones legales, datos abiertos, colaboración, coproducción y arreglos institucionales (ver figura 3) y se explican a continuación.

Figura 3. Modelo de medición de gobierno abierto para portales de Internet 2015



1. Obligaciones legales. Las obligaciones legales se relacionan con las políticas públicas, leyes, programas y lineamientos que cada país –entidad o municipio– tengan sobre el gobierno abierto y que podrá cumplir o no, como punto de partida, tanto para evaluar la relación con dichas políticas como para medir su interacción. La mayoría de las investigaciones que vinculan al gobierno abierto con la transparencia, el acceso abierto o la rendición de cuentas consideran las obligaciones legales como una parte fundamental para la evaluación (Cruz *et al.*, 2015).

2. Datos abiertos. Para construir este componente del modelo, se ha considerado tanto el standard internacional del *Open Government Working Group 2007* con el cumplimiento de los ocho principios de los datos: calidad de los datos, buscador, posibilidad de reutilización, organización de la información, granularidad, pertinencia, comparabilidad, tiempo o actualización. Además de los elementos que miden el decreto de datos abiertos de México publicado en el 2015.

3. Colaboración. Este componente ha sido difícil de impulsar para los gobiernos. No obstante, existe investigación tanto hacia la colaboración para promover una mejor información en los sitios web gubernamentales (Gil-García *et al.*, 2014) como hacia la creación de valor público (Jarman y Luna-Reyes *et al.*, 2016). A este componente para ser más específico se le denominó *colaboración vertical*, partiendo desde la óptica de Tapscott y Williams (2011) hasta el concepto de colaboración horizontal con el gobierno electrónico (Chun *et al.*, 2012).

4. Coproducción. Este componente evalúa las herramientas, aplicaciones y programas que impulsen la producción conjunta –ciudadanos y servidores públicos– de los datos, registros o archivos gubernamentales. Enfocado en crear prosumidores de información, así como evaluar la calidad y cantidad de retroalimentación que es una forma de colaboración horizontal.

5. Arreglos institucionales. Este componente tiene por objetivo medir tanto los costos de información como los procesos internos, en los cuales circula la información, así como la normatividad explícita e implícita para impulsar la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y los datos abiertos. Este componente explora tanto las relaciones de poder que puedan obstaculizar los procesos de apertura, como medir la capacidad de presentar los datos y la información en un portal web (Saarenpää, 2003; Koch y Bernroider, 2009).

Una de las ventajas de este modelo es que incluye componentes legales, componentes de datos abiertos y de participación ciudadana. Lo cual forma una medición mucho más integradora de las características básicas del gobierno abierto. No obstante, solo se ha aplicado a nivel subnacional para el caso de México y si bien sus resultados sí permiten la comparación entre entidades, su instrumento no podría aplicarse a un nivel federal a menos que fuera adaptado para ese fin.

Los resultados de los últimos quince años hasta 2020 se pueden encontrar en este *link*: <http://rodrigosandoval.mx/gobierno-abierto/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

10) Métrica del Gobierno Abierto CIDE-INAI

Un esfuerzo similar, pero de carácter federal realizado en México, es la Métrica de Gobierno Abierto 2019, desarrollada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI). Su conjunto de indicadores se ha implementado solo en dos ocasiones, 2017 y 2019, y es el resultado de evaluar la apertura gubernamental de 1.243 sujetos obligados (entidades de gobierno que tienen la obligación de dar a conocer sus acciones ante la ciudadanía, por ley), lo que equivale aproximadamente al 15% del total de sujetos obligados en México.

El instrumento de medición del gobierno abierto se compone de dos dimensiones: transparencia y participación ciudadana, analizadas desde dos perspectivas: la gubernamental y ciudadana.

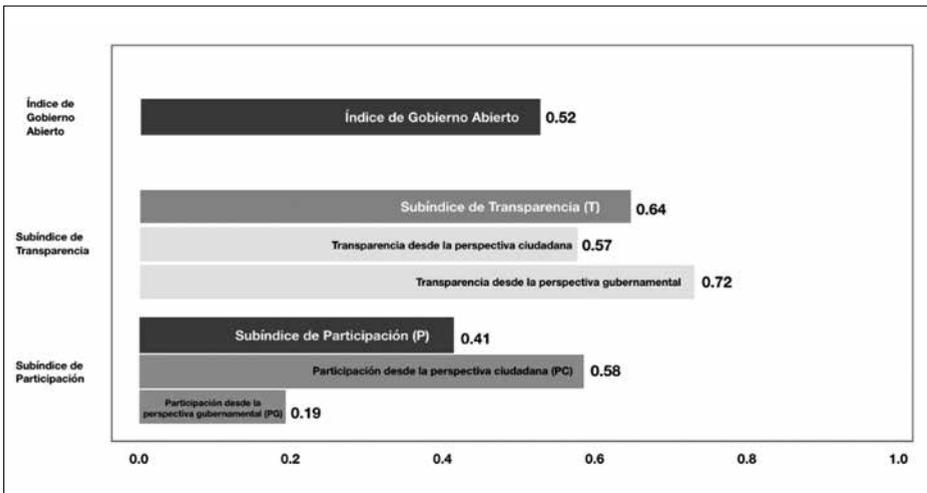
La última evaluación presentada en el 2019 reportó que el promedio nacional del Índice de Gobierno Abierto es de 0,52, en una escala de 0 a 1, lo cual representa un incremento de 13 décimas frente a la medición de 2017. Pero aun así es una calificación reprobatoria (ver figura 4).

Esta calificación es un promedio simple de dos dimensiones: transparencia (0,64) y participación (0,41). «A su vez, cada dimensión está compuesta de una perspectiva gubernamental, la cual mide el nivel en el cual los sujetos obligados cumplen con sus obligaciones en la materia, y una ciudadana, la cual mide la experiencia ciudadana al acercarse a su gobierno...».

La ventaja que tiene este modelo es su carácter nacional, al haber realizado más de 2.486 consultas al sistema de obligaciones de transparencia y los 2.826 correos y llamadas telefónicas a los sujetos obligados.

El estudio completo puede encontrarse en: <https://bit.ly/2SaS91u> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

Figura 4. Métrica de Gobierno Abierto México (CIDE), 2019



Fuente: CIDE (<https://www.cide.edu/saladeprensa/metrica-de-gobierno-abierto-el-estado-actual-de-la-transparencia-y-la-participacion-en-mexico/>).

5. ANÁLISIS Y PROPUESTA DE MEDICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO

5.1. Análisis

Estos diez modelos sobre cómo medir el gobierno abierto nos conducen a diferentes niveles de análisis. Una primera aproximación es precisamente los orígenes de estos modelos, siete de ellos provienen de organizaciones internacionales: ONU, OCDE, FMI, BM, Access Info Europe y el Center For Law and Democracy, entre otros. Su origen precisamente demuestra su objetivo, ya sea vinculado con la transparencia presupuestaria o financiera, o bien, la libertad de información y de los datos; pero ninguno de manera integral.

Esto nos lleva a una segunda aproximación: estos modelos fueron contruidos con el propósito específico de medir un apartado del gobierno abierto. Ya sea su acceso a la información, su aspecto normativo o su impacto financiero; pero no a medir el avance del gobierno abierto en dirección hacia un Estado abierto.

Una tercera aproximación son los enfoques. Tres miden aspectos del sector público (ODB, *Government at glance, open budget survey*). Dos se enfocan en portales de datos: OGD, RPET, OGI. Solamente dos tienen una combinación de los tres elementos del gobierno abierto: transparencia, datos y participación: OGI y RPET.

En suma, la interpretación de conjunto parece que se trata de mantener las métricas aisladas y con objetivos propios. No existe un esfuerzo concreto para construir una herramienta integral que pueda evaluar varios elementos clave del gobierno abierto de manera simultánea.

La tabla 2 resume estas tres aproximaciones sobre los distintos indicadores que se han utilizado para evaluar el gobierno abierto. Destaca el hecho de que en dos de ellos: ODB y GOD, su última evaluación se publicó en 2016 y 2017 respectivamente, y no se ha vuelto a actualizar.

Tabla 2. Resultados de métricas de gobierno abierto

	Variables	Enfocado a	Metodología
OGDI – ONU	-Marco político -Portal de datos -Recoge datos varios	Medición de datos	Compara bases de datos secundarios internacional.
Government at a Glance	-Disponibilidad de información. -Acceso datos -Reutilización de datos	Medición del sector público y e-gobierno	Compara datos secundarios. Solo tiene dos fuentes de gobierno abierto
Global Open Data Index (GODI)	-Reutilización de datos -Actualización de datos -Gratuidad -Disponibilidad inmediata	Acceso a la información	Índice que concentra índices (información secundaria) internacional
Open Data Barometer (ODB)	Datos abiertos en: elaboración, implementación e impactos	Medición del sector público y datos abiertos	Evaluación de rendición de cuentas, innovación y políticas sociales. Internacional
Global Right To information Rating	Derecho de acceso, alcance y procedimientos legales	Marco legal de 61 países	Ponderación discrecional por cada indicador, enfocado al marco legal. Internacional
Open Government Index	Combina gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana	Marco legal 102 países	Cuantitativo y cualitativo a expertos. Internacional
Open Budget Survey	Responsabilidad presupuestaria	Presupuestos públicos	Diseño de FMI, OCDE y Banco Mundial
Alianza para el Gobierno Abierto	Compromisos: entradas, salidas; impacto; resultados	Países del AGA	Diseño del IRM por consenso internacional
Ranking de Portales de Transparencia	Componentes: legal, datos abiertos, participación y portal de Internet	Portales de transparencia	Aplicado en Estados de México desde 2015 (nacional)
Métrica de Gobierno Abierto	Participación ciudadana + transparencia = gobierno abierto	Cuantitativo y cualitativo	Aplicado a nivel federal en México en 2017 y 2019

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Propuesta de medición de gobierno abierto

A partir de estos resultados se proponen los siguientes indicadores que podrían contener una propuesta de medición integral para gobierno abierto.

1. Contener una misión para implementar el Estado abierto.
2. Gobernanza de datos.

3. Implementación de datos abiertos.
4. Implementación de prácticas de participación ciudadana.
5. Políticas públicas de datos abiertos en todos los niveles de gobierno.
6. Implementación de datos colaborativos y fideicomisos de datos.

1. Contener una misión para implementar el Estado abierto

Actualmente este componente de medición es considerado como el «enfoque» que debe contener la medición. En los casos estudiados los distintos enfoques identificados fueron desde datos abiertos hasta presupuestos abiertos, pasando por rendición de cuentas. En este caso, el indicador a evaluar será observar una misión concreta, una misión única de gobierno, como dice Mazucato (2021), de acuerdo con las limitaciones y posibilidades de cada país, nivel de gobierno o agencia gubernamental, para impulsar el gobierno abierto.

2. Gobernanza de datos

El indicador sobre gobernanza de datos debe medir todos los esfuerzos normativos y legales –constitucionales o reglamentarios– que regulen los datos gubernamentales. De acuerdo con los modelos analizados anteriormente, varios de ellos miden la existencia de leyes relacionadas (Open Government Index), pero no su capacidad operativa o vinculatoria con las prácticas de gobierno abierto.

Otra parte del indicador será establecer las limitaciones de las leyes y su impacto en la consolidación del gobierno abierto, buscando que la gobernanza de datos permita crear un ecosistema de datos gubernamentales en el medio plazo (Criado, 2016; Meijer *et al.*, 2019).

3. Implementación de datos abiertos

El Open Data Barometer (ODB) y el Global Open Data Index (GODI) son dos modelos que se pueden considerar para medir los datos abiertos en un índice más integral. Los indicadores de datos abiertos deben estar vinculados con los componentes de gobernanza, con las prácticas de participación ciudadana y, por supuesto, con los datos colaborativos. Dado que estos, los datos abiertos, son parte central de cualquier esfuerzo de gobierno abierto, su medición e impacto en todo el ecosistema de gobierno abierto debe medirse como una prioridad (Meijer *et al.*, 2019).

4. Implementación de prácticas de participación ciudadana

En todos los modelos internacionales revisados en esta investigación, la participación ciudadana fue inexistente. Esta es una de las ausencias más relevantes en el momento de medir gobierno abierto de manera integral. En el caso del *ranking* de portales de transparencia, la métrica de participación ciudadana se divide en dos secciones: colaboración horizontal –mediante redes sociales– y colaboración vertical –mediante chats o *email*–. Indicadores similares o más complejos se deben desarrollar para medir el alcance de la participación ciudadana en las prácticas de gobierno abierto (Gil-García *et al.* 2020).

5. Políticas públicas de datos abiertos en todos los niveles de gobierno

Un elemento adicional que debe medirse son las políticas públicas de datos abiertos en todos los niveles de gobierno. En gran medida, los estudios de gobierno abierto se han centrado en analizar esfuerzos federales y muy pocos esfuerzos locales o municipales (Ruvalcaba-Gómez *et al.*, 2020; Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2018; Žuffová, M., 2020). Por ello, los datos que tenemos acerca del impacto municipal de esta práctica son escasos. Un modelo de medición integral debe tener indicadores que permitan determinar el nivel de cobertura nacional o subnacional que tienen sus políticas de gobierno abierto.

6. Implementación de datos colaborativos y fideicomisos de datos

Los datos colaborativos y los fideicomisos de datos son el resultado natural de una evolución de los datos abiertos. Un esfuerzo integral de medición del gobierno abierto que conduzca hacia un Estado abierto debe contener indicadores que muestren al grado de avance o implementación de datos colaborativos y la influencia de los fideicomisos de datos dentro de un ecosistema de gobierno abierto (Verhulst, 2015; Klievink *et al.*, 2018).

Las ideas de indicadores propuestas anteriormente se encuentran ligadas unas con otras. Sin la gobernanza de datos y el diseño de políticas públicas no es posible tener los fundamentos legales para implementar datos abiertos, datos colaborativos o fideicomisos de datos, mucho menos promover la participación ciudadana en cualesquiera que sean las plataformas que se implementen. De igual forma, aunque existan los fundamentos legales, si carecen de prácticas de gobierno abierto que permitan la construcción de datos abiertos, será muy difícil cumplir las leyes relacionadas con dicha materia.

Por eso se hace indispensable construir modelos de medición de gobierno abierto en forma integral. Los modelos aislados o con propósito propio aportan en la construcción de una métrica de gobierno abierto; pero hasta la fecha no parecen mostrar cuánto se ha avanzado en dirección al Estado abierto. Más bien, parecen formar parte de la industria anticorrupción (Johnston y

Fritzen, 2020), que existe solo para justificar los gastos en consultoría, diseño de portales y aplicaciones para legitimar a los políticos y sus programas y, muy poco, para abrir los datos del gobierno.

6. CONCLUSIONES

Este capítulo muestra tanto una exploración de diez tipos de indicadores para medir el gobierno abierto, como una propuesta de componentes para medir de forma más integral esta tendencia. Sin embargo, es evidente que una medición integradora tiene obstáculos y resistencias que han impedido su realización. Uno de ellos es la resistencia ideológica de los políticos y los administradores públicos, que perciben el Estado abierto como una amenaza a sus aspiraciones, privilegios y actos de corrupción. Aunque en el discurso se vean comprometidos, no está claro su apoyo para impulsar un comparativo del gobierno abierto.

Por otro lado, es claro que existe una gran diversidad en la adopción de tecnologías en todo el mundo; por ello, una comparación entre políticas europeas con políticas latinoamericanas puede no ser justa, dado las carencias tecnológicas, presupuestarias e incluso de conocimiento sobre el gobierno abierto. Por ello, es que uno de los retos de una comparación global debe considerar estas diferencias.

De igual manera, los problemas de presupuesto en cada país destinado a la apertura de datos, prácticas de participación ciudadana o colaboración puede ser determinante para impulsar u obstaculizar cualquier esfuerzo de gobierno abierto. De la misma manera que la resistencia al cambio en el interior de las organizaciones públicas en los distintos niveles, federal, estatal y municipal, es un obstáculo importante para impulsar una métrica integral de GA.

A pesar de estos obstáculos y resistencias, la fuerza que ha tomado la idea de lograr un Estado abierto, una gobernanza de los datos y una Administración pública con más tecnología y más cercana a los ciudadanos es imparable. En algún momento se tendrá que hacer una iniciativa de medición global, integral que permita trazar una dirección de los esfuerzos nacionales hacia el Estado abierto.

7. BIBLIOGRAFÍA

BERRONES, R. U. (2018). «Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea». *Revista especializada en investigación jurídica*, año 2. Vol (3).

- Disponible en: <http://dx.doi.org/10.20983/reij.2018.2.2> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- BERTOT, J. C., McDERMOTT, P. y SMITH, T. (2012, January). «Measurement of open government: Metrics and process». En *2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences*, pp. 2491-2499. IEEE.
- CHUN, S. A., LUNA-REYES, L. F. y SANDOVAL-ALMAZÁN, R. (2012). «Collaborative e-government». *Transforming Government: People, Process and Policy*.
- CRIADO, J. I. (2016). «Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública». *Revista de estudios políticos*, (173), pp. 245-275.
- CRIADO, J. I. y RUVALCABA-GÓMEZ, E. A. (2018). «Perceptions of city managers about open government policies: concepts, development, and implementation in the local level of government in Spain». *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(1), pp. 1-22.
- DA CRUZ, N. F., TAVARES, A. F., MARQUES, R. C., JORGE, S. y DE SOUSA, L. (2016). «Measuring local government transparency». *Public Management Review*, 18(6), pp. 866-893.
- GIL-GARCÍA, J. R., GASCO-HERNÁNDEZ, M. y PARDO, T. A. (2020). «Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government». *Public Performance & Management Review*, 43(3), pp. 483-502.
- GIL-GARCÍA, J. R., HELBIG, N. y OJO, A. (2014). «Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector». *Government information quarterly*, 31, 11-18.
- GLOBAL OPEN DATA INDEX (2017) «Methodology». Documento en línea: <https://index.okfn.org/methodology/> [última consulta: 09 Julio 2021]
- JARMAN, H. y LUNA-REYES, L. F. (2016). «Private Data and Public Value». *Governance, Green Consumption, and Sustainable Supply Chains*. Nueva York: Springer International.
- JOHNSTON, M. y FRITZEN, S. A. (2020). *The Conundrum of Corruption: Reform for Social Justice*. Routledge.
- KLIEVINK, B., VAN DER VOORT, H. y VEENEMAN, W. (2018). «Creating value through data collaboratives». *Information Polity*, 23(4), pp. 379-397.

- KOCH, S. y BERNROIDER, E. (2009). «Aligning ICT and legal frameworks in Austria's e-bureaucracy: from mainframe to the Internet». In *ICT and innovation in the public sector*, pp. 147-173. London: Palgrave Macmillan.
- MEIJER, A. J., LIPS, M. y CHEN, K. (2019). «Open governance: A new paradigm for understanding urban governance in an information age». *Frontiers in Sustainable Cities*, 1, 3. DOI: <https://doi.org/10.3389/frsc.2019.00003> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- OECD. (2019). *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- OPEN DATA BAROMETER LEADERS EDITION METHODOLOGY v1.0 ODB (2017). En línea: <http://opendatabarometer.org/doc/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Methodology.pdf> <https://bit.ly/2SaS91u> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- RTI. (2011). RTI Legislation Rating Methodology. En Línea: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2011/09/Indicatorsfinal.pdf> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- RUVALCABA-GÓMEZ, E. A., CRIADO, J. I. y GIL-GARCÍA, J. R. (2020). «Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid». *Public Policy and Administration*, 0952076720936349.
- SAARENPÄÄ, A. (2003, September). «A legal framework for e-government». En *International Conference on Electronic Government*, pp. 377-384. Springer, Berlin, Heidelberg.
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R. (2019). Gobierno abierto y transparencia en México. *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales*, 29(74), pp. 115-132.
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R. y GIL-GARCÍA, J. R. (2014, September). «Towards an evaluation model for open government: A preliminary proposal». En *International Conference on Electronic Government* (pp. 47-58). Springer, Berlin, Heidelberg.
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R., CRIADO, J. I. y RUVALCABA-GÓMEZ, E. A. (2021). «Different perceptions, different open government strategies: The case of local Mexican public managers». *Information Polity*, (Preprint), pp. 1-16.
- VERHULST S. (2015). *Data Collaboratives: Exchanging Data to Improve People's Lives*.

- WILLIAMS, A. D. Y TAPSCOTT, D. (2011). *Wikinomics*. Atlantic Books Ltd.
- WIRTZ, B. y BIRKEMEYER, S. (2015), «Open government: Origin, development, and conceptual perspectives», en *International Journal of Public Administration*, vol. 38, núm.5, pp.381-396. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- WJP (2021) «Methodology: The production of the WJP Rule of Law Index® can be summarized in eleven steps». En línea: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020/methodology> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- ŽUFFOVÁ, M. (2020). Do FOI laws and open government data deliver as anti-corruption policies? Evidence from a cross-country study. *Government information quarterly*, 37(3), 101480.

III. POLÍTICAS, PLANES DE ACCIÓN Y CASOS DE GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA Y COLABORACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO 7

LA VISIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. EL IV PLAN DE GOBIERNO ABIERTO DE ESPAÑA

Olivie Bayón Céspedes

Director general de Gobernanza Pública, Ministerio de Hacienda y Función Pública

Lázaro Tuñón Sastre

Subdirector general adjunto de Gobierno Abierto, Dirección General de Gobernanza Pública, Ministerio de Hacienda y Función Pública

1. ESPAÑA: UN PAÍS COMPROMETIDO CON EL GOBIERNO ABIERTO

Cuando pensamos en la historia de nuestras ciudades y pueblos, a menudo nos sobreviene a la mente una idea común: la plaza. Ese heredero del ágora griega o del foro romano, que sirve de lugar de encuentro en el cruce de caminos. Un espacio de participación, de colaboración, de integración. De apertura al público. Esa es quizás una de las inspiraciones del gobierno abierto.

«Abierto» puede significar muchas cosas, pero también ninguna si no existe la voluntad política para ello. No es ese, en absoluto, el momento actual de España. La ciudadanía demanda cambios, más aún, en este contexto de crisis, en el que lo público va a salir más reforzado. Una administración más eficiente, más eficaz y, a la par, sin duda, más abierta.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación nos permiten, en cierto modo, devolvernos a la antigua plaza de nuestros pueblos y ciudades. Acercar de nuevo la Administración a la ciudadanía. Hacer del Gobierno una institución abierta, transparente, que rinda cuentas y que cuente con la participación y colaboración de todas las partes. Una administración íntegra y una mejor democracia.

Esa inspiración de proximidad que implica el gobierno abierto trasciende más allá de una mera tendencia entre administrativistas. En nuestro país, supone un verdadero mandato que enlaza con nuestra propia Constitución.

«España es un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores fundamentales de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

Este es el artículo 1.1 de la Constitución española. El primero de los 169 artículos que lo componen y toda una declaración de los principios y valores que deben guiar a sus poderes públicos. Una vocación de mejora constante de nuestra democracia bajo principios claros de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político, que son los mismos en los que se inspiran las políticas de gobierno abierto.

Transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración son la materialización de los compromisos que, plan tras plan, asume nuestro país. Un horizonte hacia el que caminar, en el que se han cosechado ya importantes hitos, pero en el que todavía restan nuevos compromisos e iniciativas, en ese mencionado afán de mejora continua de nuestro gobierno, de nuestras instituciones, en definitiva, de nuestra democracia.

El concepto de gobierno abierto no es nuevo. Los primeros escritos que abogaban por una mayor participación dentro del concepto anglosajón de *open government* datan de los primeros años setenta del pasado siglo. Sin embargo, es en el año 2011, cuando esta doctrina apenas conocida por académicos y politólogos da el salto a escala planetaria con la creación del Open Government Partnership, OGP. Una alianza, apadrinada por las Naciones Unidas y con vocación de universalidad, a la que España no dudó en sumarse desde el mismo momento de su fundación.

Fue en la cumbre inaugural celebrada en Brasil cuando España presentó su I Plan de Gobierno Abierto. Un esquema bianual (2012-2014) en el que ya demostraba su enorme entusiasmo e interés por la iniciativa.

En este primer plan de acción, nuestro país elaboró una estrategia centrada en tres objetivos:

- aumentar la integridad y la transparencia pública;
- alcanzar una gestión más eficaz de los recursos públicos;
- y mejorar los servicios públicos.

Estos grandes objetivos distaban mucho de ser pregones etéreos y se tradujeron, a su vez, en trece compromisos palpables, que ayudaron a implan-

tar los principios de gobierno abierto en nuestra sociedad. Entre los hitos alcanzados en este primer plan, destacaron:

- La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya reforma y actualización es justamente objeto del actual IV Plan de Gobierno Abierto.

La ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. Resulta aplicable a todas las administraciones públicas y a todo el sector público estatal, así como a otras instituciones, como son la Casa de Su Majestad el Rey, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con las actividades sujetas a Derecho administrativo.

Asimismo, la Ley establece las obligaciones de publicación que afectan a las entidades públicas para garantizar la transparencia en su actividad y regula el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública.

- La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que incluyó un capítulo V rubricado «Transparencia» en el que se desarrollaba el principio de la transparencia, reforzando sus elementos, entre los que destacaban que cada Administración pública deberá establecer la equivalencia entre el presupuesto y la contabilidad nacional, ya que esta es la información que debía remitirse a Europa para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria.

De igual modo, la Ley añadía que, con carácter previo a su aprobación, cada Administración pública debería aportar información sobre las líneas fundamentales de su presupuesto, con objeto de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea, especialmente a las previsiones contenidas en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Finalmente, se ampliaba la información a suministrar con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico financiera de todas las administraciones públicas.

Junto a estos dos grandes hitos, figuraban importantes medidas de calado de muy diversa índole orientadas, entre otros, a la reforma de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; el impulso de la colaboración y participación ciudadana en la seguridad pública a través de las redes socia-

les; la simplificación del acceso a la información sanitaria para los pacientes; la mayor transparencia en las estadísticas de criminalidad; la agilización en los procesos de creación de empresas y la simplificación normativa y procedimental.

La culminación del primer plan no supuso el final de las políticas de gobierno abierto y con aires renovados, se lanzó para el marco temporal de 2014-2016, el II Plan de Gobierno Abierto. Esta segunda edición del plan de acción vino a coincidir con la puesta en marcha en nuestro país de medidas de reforma para la regeneración democrática, la adopción de medidas penales y procesales en materia de lucha contra la corrupción que fueron incluidas dentro del Código Penal. De este modo, se avanzó en medidas destinadas a la mejora de la integridad pública tales como:

- La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económica financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos. Aquella ley se aprobaba, tal y como recoge su exposición de motivos, de acuerdo con el sentir social y el compromiso suscrito por la mayoría de los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados durante el mes de febrero de 2013; en ese momento presente se hacía necesaria la adopción de una ley que incluyera nuevas medidas de vigilancia de la actividad económica financiera de los partidos políticos, con la que se avanzase aún más en la transparencia y control al que debían de estar sometidos.
- Por su parte, otro importante avance fue dado por la Ley 3/2015, 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Esta ley presentaba la novedad de incluir exclusivamente en una única norma todas las disposiciones relativas al nombramiento de los altos cargos introduciendo mecanismos que garantizaran la idoneidad del candidato, de modo que se hiciera posible un análisis previo de la posible existencia de conflictos de intereses y que asegurasen el control del órgano que tiene asignadas las competencias en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses.

No en vano, la ley también avanzaba en aclarar el régimen retributivo, de protección social, de uso de los recursos humanos y materiales, así como de las incompatibilidades que le fuesen aplicables a los altos cargos incluidos en su ámbito de aplicación, y trataba de solucionar los problemas que han ido manifestándose durante la aplicación práctica de las normas reguladoras de esta materia.

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que junto con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, derogaron la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; introdujeron importantes medidas en materia de gobierno abierto y, más en concreto, de transparencia, como su inclusión dentro de los principios de buena regulación, derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas o de mayor relevancia práctica si cabe, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Este II Plan estuvo así integrado por diez compromisos entre los que destacaron la apertura del Portal de la Transparencia del Gobierno de España, consecuencia de la anterior Ley 19/2013 y que servirá, desde entonces, como espacio para la publicación de información pública y para ejercer el derecho de acceso; el avance en interoperabilidad y protección de datos en el Portal de Archivos Españoles (PARES); el acceso a materiales educativos en plataforma Procomún y cursos MOOC (Massive Online Open Courses); un banco de datos sanitario a nivel nacional; geoportales en todas las comunidades autónomas, el programa de apertura de la información y su reutilización en el sector público; la mejora del Portal de la Administración de Justicia; la consolidación del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones; así como iniciativas transversales como la creación del Consejo Español de Drogodependencias, con representantes del sector social, de modo que se reforzase el pilar de participación dentro de este II Plan de Gobierno Abierto.

El III Plan de Gobierno Abierto 2017-2019, recientemente concluido, recogió por su parte una batería de medidas estructuradas en 20 compromisos y 223 actividades, que perseguían consolidar el modelo de gobernanza participativa en las políticas de gobierno abierto. Aprobado en junio de 2017, con una vigencia que se extendió hasta julio de 2019, contenía un conjunto de compromisos que centraban su atención en la educación en los valores, en la sensibilización de la sociedad civil en los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración. El diseño y ejecución del Tercer Plan coincidió, sin embargo, con un período de gran inestabilidad política en España en el que la falta de equilibrios en el sistema parlamentario condujo a la repetición de citas electorales y sucesivas modificaciones en la planta ministerial y en las estructuras administrativas que trabaron algunos de los avances del plan.

Con todo, el tercer plan, recientemente concluido, avanzó en la consecución de tres objetivos fundamentales:

- Potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil, procurando que las acciones de gobierno abierto respondan a las necesidades reales de los ciudadanos.
- Asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la Administración (estatal, autonómica y local) de modo que se propicien iniciativas conjuntas de gobierno abierto, acordes con la realidad del Estado español.
- Fortalecer los cimientos del gobierno abierto y sentar las bases que permitiesen la adopción de medidas, más allá del tercer plan.

Todo ello se ha traducido en avances reseñables que han reconfigurado la gobernanza del gobierno abierto en nuestro país, tales como la creación y consolidación del Foro de Gobierno Abierto, mediante la Orden HFP/134/2018, que se configura, junto con la Comisión Sectorial de representación de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, como un espacio de participación mixto de la sociedad civil y las administraciones públicas, integrado por 64 miembros y de composición paritaria. El Foro está encargado del desarrollo de los planes de acción de gobierno abierto, de la creación de un espacio participativo web sobre gobierno abierto en el Portal de la Transparencia, de la mejora del Portal de la Transparencia, de la promoción de la red de Entidades Locales de transparencia y participación ciudadana, del diagnóstico de la participación ciudadana en la Administración General del Estado y, de manera más amplia, de la educación en gobierno abierto mediante el fomento de una cultura administrativa basada en los valores del gobierno abierto y la promoción del derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública.

Todo este marco introductorio liderado por la idea de la mejora continua de nuestra democracia constituye el marco introductorio del actual IV Plan de Gobierno Abierto, que se asienta sobre los objetivos alcanzados por los tres anteriores planes y proyecta sus compromisos sobre un horizonte temporal de cuatro años, hasta 2024, doblando los anteriores marcos temporales bienales.

2. EL IV PLAN DE GOBIERNO ABIERTO

2.1. Una visión general del IV Plan de Gobierno Abierto

El actual IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, por su parte, representa un escalón más en la consolidación del gobierno abierto en España, que

avanza como una iniciativa de país compartida por las sucesivas administraciones, independientemente del color político.

El IV Plan toma como punto de partida una definición amplia del gobierno abierto que pivota sobre una definición cuadripartita de sus principios: transparencia y rendición de cuentas, participación e integridad pública. Su misión está determinada así por un enfoque holístico que, con una mirada amplia, aspira a dotar de una mayor fortaleza a todos y cada uno de estos pilares en el ámbito del sector público.

Su contenido se estructura en torno a diez compromisos, que, como se notará más tarde, responden a las demandas realizadas directamente por la ciudadanía y la sociedad civil, a través de sendos procedimientos consultivos en el Portal de Transparencia que permitieron contar con sus aportaciones a la hora de definir iniciativas y prioridades. Los mencionados diez compromisos responden a los cuatro grandes objetivos acordados por la Comisión Sectorial y la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto acordados en febrero de 2019; además de un eje dedicado a las actuaciones de las comunidades autónomas y las entidades locales. Estos diez compromisos, incluidos dentro de los 5 ejes del Plan son:

1. Transparencia y rendición de cuentas:
 - a) Reforma del marco regulatorio.
 - b) Plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas.
2. Participación:
 - a) Plan de mejora de la participación.
 - b) Huella normativa.
3. Integridad:
 - a) Sistemas preventivos de integridad pública.
 - b) Protección de denunciantes.
4. Sensibilización y formación:
 - a) Educación y formación en gobierno abierto.
 - b) Comunicación sobre gobierno abierto.
 - c) Observatorio sobre gobierno abierto.
5. Compromisos en los ámbitos autonómico y local:
 - a) Iniciativas de gobierno abierto de las comunidades y ciudades autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP).

2.2. El IV Plan de Gobierno Abierto en la escena internacional

Todos estos Planes de Gobierno Abierto bienales y el IV Plan cuatrienal, en vigor, han permitido la consolidación de avances altamente significativos en materia de transparencia y de la rendición de cuentas, en la participación ciudadana en las decisiones públicas y en la colaboración entre las administraciones y entre los poderes públicos y la sociedad civil. Todo ello, como se notaba más arriba, ha redundado en el impulso de la acción exterior española, conectando los compromisos en la mejora de su democracia con las iniciativas compartidas a nivel internacional.

De este modo, debe destacarse su contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la agenda que guía la acción de las Naciones Unidas; en la que el gobierno abierto ayuda a la configuración de un nuevo marco de gobernanza pública como catalizador de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible a través de la promoción del acceso a la justicia de todas las personas y de la adopción de medidas, en todos los niveles de gobierno, capaces de generar instituciones eficaces y responsables que rindan cuentas y que promuevan la participación activa de la ciudadanía en asuntos públicos.

Por su parte, el IV Plan de Gobierno abierto también impulsa la implementación de la Agenda 2030 que, aprobada en junio de 2018 por el Gobierno de España, sitúa al gobierno abierto como una de las nueve políticas palancas definidas por su Plan de Acción. Asimismo, destaca la inclusión del IV Plan de Gobierno Abierto como proyecto financiado por el Fondo Europeo de Recuperación y Resiliencia en el componente 11 (reforma XX) «Modernización de las Administraciones Públicas».

Existen también otras iniciativas de enorme interés como la Semana de la Administración Abierta³⁹, una iniciativa impulsada a nivel mundial por la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Gov Week) y cuyo objetivo principal ha sido acercar las administraciones públicas a la ciudadanía, basándose en los principios del gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, integridad pública y colaboración. Una pedagogía del gobierno abierto cuyo tema propuesto para ese año por la Alianza se centra en la reconstrucción de administraciones, instituciones y sociedades, para que sean más transparentes, responsables, participativas e inclusivas. En

³⁹ Para más información sobre la Semana de Administración Abierta puede consultarse el siguiente enlace:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/sensibilizacion-formacion/SemanaAA.html (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

España, la Semana de la Administración Abierta es coordinada e impulsada por la Dirección General de Gobernanza Pública, con la colaboración del Foro de Gobierno Abierto, al que se atenderá más tarde.

Así, teniendo en cuenta la labor continua desplegada a través de los cuatro Planes de Gobierno Abierto, España se muestra orgullosa de la implicación de todas sus administraciones y de la sociedad civil en la construcción de un gobierno abierto más abierto, participativo y colaborativo. Nuestro país se destaca por ser el único miembro de la Alianza por el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP) que cuenta con tres planes de acción activos, liderados por tres niveles de la Administración: Gobierno de España, Gobierno vasco y el Ayuntamiento de Madrid, a los que se debiera sumar los implementados por las comunidades autónomas de Aragón y de Cataluña, recientemente admitidas como miembros de la Alianza; lo que da muestra de un compromiso de país que involucra a todos y cada uno de los niveles de la Administración de nuestro país junto con la sociedad civil.

2.3. El proceso de cocreación del IV Plan de Gobierno Abierto. Un proyecto de todos y todas

Junto al mencionado reconocimiento del artículo 1.1 de la Constitución española, sobre que España es un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores fundamentales de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, debe hacerse mención al artículo siguiente, el número 2 que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Ambos principios tienen reflejo en el proceso de diseño del IV Plan de Gobierno Abierto. Por un lado, en el esfuerzo por la constante mejora de nuestra democracia y, por otro, en la necesaria colaboración en el que las administraciones españolas –central, autonómica y local– junto con las organizaciones de la sociedad civil que han realizado una apuesta decidida en una coyuntura marcada por la irrupción de la pandemia de la covid-19, en favor de un mayor fortalecimiento de la colaboración, de la participación ciudadana y, en suma, del impulso de la cocreación en la definición de los compromisos y medidas que, finalmente, se han incluido en el plan de acción nacional.

A pesar de todo, en ese contexto definido por la declaración del estado de alarma por el Gobierno, mediante el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, para hacer frente a la crisis sanitaria, España ha apostado por un IV Plan de Gobierno Abierto con plena implicación de todas sus administraciones, reflejo de su realidad. Y es que España es un Estado fuertemente descentralizado en el que sus nacionalidades y regiones, constituidas en comunidades autónomas, tienen atribuidas amplias competencias y disponen, de acuerdo con sus respectivos estatutos de autonomía, de capacidad para establecer la organización y funcionamiento de sus instituciones de gobierno. Por ello, para impulsar la cooperación entre todas las administraciones públicas y desarrollar iniciativas conjuntas, España cuenta actualmente con la anteriormente citada Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, integrada por las representaciones de la Administración General del Estado, de las administraciones de las 17 comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como de las entidades locales, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, y que han querido sumarse de manera voluntaria a las iniciativas recogidas en el IV Plan de Gobierno Abierto.

De este modo, a todos los miembros de esta Comisión Sectorial se les ha hecho entrega de la documentación relativa al proceso de elaboración del IV Plan y han tenido la oportunidad de participar en la identificación de sus objetivos, en el diseño de la hoja de ruta para su aprobación, en la definición de los criterios de valoración y análisis de las propuestas ciudadanas y de las administraciones públicas y en la priorización de los compromisos incluidos en el mismo. En este sentido, la propia Alianza del Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), a través del Mecanismo Independiente de Revisión, ha destacado la importancia del modelo adoptado para integrar iniciativas subnacionales en la escala lograda por este plan y por el alto nivel de participación de las entidades autónomas.

Estas reuniones multinivel de la Comisión Sectorial se han celebrado con carácter previo a la aprobación del IV Plan y coincidiendo con las celebradas por la Comisión Permanente del Foro. En concreto, por lo respecta al desarrollo del IV Plan, el Foro ha desempeñado un papel fundamental para canalizar la creatividad compartida y avanzar en el proceso de toma de decisiones conjuntas sobre su diseño y aprobación. Para ello, ha sido especialmente relevante la labor de los grupos de trabajo, constituidos por acuerdo del Pleno, y de especialización sectorial en cuatro ámbitos: transparencia y rendición de cuentas, participación, integridad, formación y, por último, comunicación y colaboración.

El proceso participativo que ha involucrado así a igual nivel a las tres administraciones del Estado (general, autonómica y local), junto con la sociedad civil, ha aportado una mayor diversidad a la cocreación del IV Plan que se ha estructurado en las siguientes fases de diseño y aprobación, véase la imagen 1.

Imagen 1. Fases del diseño del IV Plan de Gobierno Abierto.



Fuente: Portal de la Transparencia Administración General del Estado.

1. Diagnóstico de la participación en el III Plan de Gobierno Abierto y validación por el Foro de Gobierno Abierto de sus conclusiones y recomendaciones para la elaboración del IV Plan.

En el marco del III Plan y, en concreto, de uno de sus compromisos, el Observatorio de la participación desarrolló, con la colaboración del Instituto Nacional de Administración Pública, una metodología destinada a la evaluación de la participación en planes y programas, tomando en consideración los estándares de participación y cocreación de la OGP.

Dicha metodología de evaluación sirvió para la elaboración de un informe cuyas conclusiones han sido tenidas en cuenta como base en el proceso de elaboración del IV Plan⁴⁰.

1. Aprobación del Documento marco para la elaboración del IV Plan

En la reunión de la Comisión Permanente del Foro, celebrada el 14 de febrero de 2019, previo debate en el grupo de trabajo de colaboración y participación, fue aprobado el Documento marco en el que se acordaron los siguientes objetivos generales del IV Plan:

- A. Impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía participar en la toma de decisiones públicas con el objetivo de lograr mejores resultados y una mayor calidad democrática.
- B. Profundizar en la transparencia, en los datos abiertos y en la rendición de cuentas de las administraciones públicas, mediante el desarrollo de acciones orientadas a su mejora y a la evaluación de los resultados de los planes y programas públicos.
- C. Construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía.
- D. Sensibilizar a la sociedad y a las empleadas y los empleados públicos sobre los valores del gobierno abierto, contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, para avanzar hacia una sociedad justa, pacífica e inclusiva.

⁴⁰ La información sobre las conclusiones del III Plan de Gobierno Abierto puede encontrarse en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:a82285e4-a7e0-41ee-9b74-af98bd7b3b5b/InformeAutoevaluaci%C3%B3n_IIIPlanGobiernoAbierto_2017-2019_vdef.pdf (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

En el Documento, se recogía también la decisión de desarrollar un proceso de consulta previa, abierto a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil.

2. Aprobación de la hoja de ruta inicial y del calendario para el diseño y aprobación del IV Plan

En los grupos de trabajo del Foro se analizó, a propuesta de la Dirección General de Gobernanza Pública, la hoja de ruta y el calendario para la elaboración del IV Plan que; sin embargo, como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales, autonómicas y locales, fue necesario modificar, procediéndose a la aprobación de otro nuevo calendario de actuaciones en las reuniones de los órganos de participación referidos. Con posterioridad, no obstante, el calendario establecido fue, asimismo, objeto de una nueva modificación como consecuencia de la declaración del estado de alarma por el Gobierno, mediante el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, para hacer frente a la crisis sanitaria, quedando definitivamente aprobado por la Comisión Permanente el 8 de junio del mismo año.

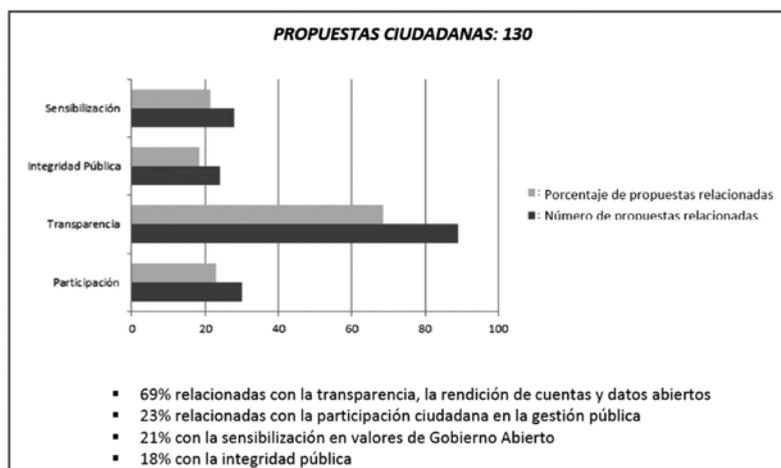
3. Desarrollo de un proceso de consulta previa abierto a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil

Previo acuerdo de la Comisión Permanente del Foro y conforme a la hoja de ruta acordada, se desarrolló, entre el 18 de marzo y el 19 de abril de 2019, un proceso de consulta abierta al conjunto de la ciudadanía, con el fin de que cualquier persona u organización de la sociedad civil tuviera la oportunidad de realizar sus propuestas y aportaciones con carácter previo al diseño del plan. Fruto de este proceso participativo, se recibieron 130 iniciativas que pueden consultarse, que fueron valoradas por la Administración General del Estado⁴¹.

⁴¹ Las 130 propuestas formuladas por la ciudadanía junto con la valoración elaborada por la Administración General del Estado pueden ser consultadas en el siguiente enlace:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ivPlanAccion/Como_participo_IV_plan/Propuestas_sociedad_civil.html (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

Imagen 2. Propuestas ciudadanas sobre gobierno abierto



Fuente: Portal de la Transparencia Administración General del Estado.

4. Valoración conjunta de las propuestas ciudadanas y formulación de compromisos

Como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales, autonómicas y locales, se acordó en las reuniones de los grupos de trabajo aplazar la fase de análisis y valoración de las propuestas ciudadanas recibidas, así como la formulación de propuestas por las administraciones públicas, hasta que concluyera el proceso de formación de los correspondientes gobiernos, retomándose el mismo en el mes de febrero de 2020, con la aprobación de la nueva hoja de ruta y publicación de las propuestas ciudadanas.

Con esta finalidad, los días 25 y 26 de febrero de 2020 se celebró una reunión del Grupo interministerial de Gobierno Abierto a la que asistieron los representantes de las Unidades de Transparencia y Gobierno Abierto de todos los departamentos ministeriales. En esa misma fecha, fueron publicadas las propuestas ciudadanas en el Portal de Transparencia y se acordó la realización de unos talleres de cocreación, relativos a cada una de las áreas de interés identificadas en el Documento marco, que permitieron la agrupación, valoración y priorización de las propuestas, como paso previo a la inclusión de medidas en el IV Plan.

5. Toma en consideración de las recomendaciones formuladas por el IRM en su informe sobre el diseño del III Plan

El informe de evaluación del diseño del III Plan, elaborado por el Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto,

recogía una serie de recomendaciones que han sido tenidas en cuenta en el proceso de elaboración del IV Plan. Son las siguientes:

- Mejorar las dinámicas de trabajo y del funcionamiento del foro, para aumentar la calidad de la participación, y ofrecer espacios que permitan al público influir en la formulación final de los compromisos.
- Plantear un menor número de compromisos, con mayor concreción, ambición e impacto potencial, orientados hacia las prioridades manifestadas por la ciudadanía: combate a la corrupción mediante estrategias y enfoques basados en datos abiertos, desarrollo de una normativa de protección de denunciantes, regulación de los *lobbies* o grupos de presión, etc.
- Incentivar la participación activa de la sociedad civil y fortalecer su coordinación interna.
- Configurar una estrategia de comunicación que permita al público identificar el proceso de OGP nacional y los canales disponibles para su participación.
- Conseguir una implicación política de alto nivel y otras entidades gubernamentales en el proceso de OGP, para avanzar hacia un «Estado abierto».

6. Talleres de cocreación

La Dirección General de Gobernanza Pública programó la celebración de talleres mixtos entre las administraciones públicas y la sociedad civil, encomendándose su dinamización a representantes de la Academia en el Foro de Gobierno Abierto.

Los cuatro talleres programados se desarrollaron, finalmente, entre el 12 y el 19 de junio de 2020, y sus conclusiones pueden consultarse en los siguientes enlaces:

- El taller de sensibilización⁴² tuvo lugar el día 12 de junio de 2020 en el que se abordaron 18 propuestas formuladas por la ciudadanía, entre las cuales, se valoraron particularmente:
 - o Formación de la sociedad civil.

⁴² La nota informativa sobre el taller de sensibilización puede consultarse en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:31a8010c-ac2c-4354-ab21-8aabb8a4f8ac/20200619_N.I.Taller%20Sensibilizaci%C3%B3n_PT.pdf (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

- o Formación del personal al servicio de las AA. PP.
- o Brecha digital.

Asimismo, en este taller, se decidió la creación de un grupo de difusión, encargado de impulsar, analizar y proponer medidas que favorezcan la formación de la ciudadanía en gobierno abierto.

- El taller de transparencia⁴³ tuvo lugar el día 16 de junio de 2020 en el que sus integrantes intercambiaron puntos de vistas sobre las 61 propuestas ciudadanas.

En resumen, las propuestas que en esta área resultaron mejor valoradas fueron las siguientes:

- o Revisión general de la Ley de Transparencia.
 - o Aprobación del reglamento de Transparencia.
 - o Refuerzo de los órganos garantes y régimen sancionador y coercitivo.
 - o Rendición de cuentas de planes.
- El taller de participación⁴⁴, desarrollado el 17 de junio de 2020, puso el foco en el análisis y valoración de las treinta aportaciones ciudadanas. En resumen, las propuestas que en esta área resultaron mejor valoradas fueron las siguientes:
 - o Implantación de la huella normativa.
 - o Implantación de Laboratorios de Innovación.
 - o Desarrollo de una plataforma digital de participación ciudadana.
 - o Regulación normativa de la participación en asuntos públicos.
 - El taller de integridad⁴⁵, cuarto y último taller, tuvo lugar el 19 de junio de 2020, analizó y debatió sobre las 24 propuestas vertidas por

⁴³ La nota informativa sobre el taller de transparencia puede consultarse en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:ef3bc0a3-be08-487b-b524-9a4f61a10db3/20200616_NI_Taller_Transparencia_PT.pdf (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

⁴⁴ La nota informativa sobre el taller de participación puede consultarse en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b3043b1a-b281-4130-862d-fc43aebfaa2b/20200617_NI_Taller%20Participaci%C3%B3n_PT.pdf (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

⁴⁵ La nota informativa sobre el taller de integridad puede consultarse en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:22f8694f-f483-4f65-a44f-f989f8a05de5/NI_Taller%20Integridad-1_PT.pdf (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

la ciudadanía. Durante el taller, se analizan por orden todas las propuestas, destacando en el debate las propuestas para regular un registro de *lobbies* obligatorio. En este sentido, se hace necesaria su regulación en el ámbito de la Administración General del Estado como en las Cortes Generales, refiriéndose también dentro de este tema a la publicidad de las agendas.

En resumen, las propuestas que en cada área resultaron mejor valoradas fueron las siguientes:

- o Regular la relación de los grupos de interés con el ejecutivo, de acuerdo con los estándares existentes en la materia.
- o Desarrollar un diagnóstico de la gestión de la integridad en la AGE, de cara al establecimiento de planes de integridad en las organizaciones.
- o Regular la protección a las personas denunciando de corrupción, procediendo a la transposición de la directiva europea en la materia.
- o Fortalecer la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, tanto en medios como en independencia.
- o Desarrollar normas y medidas para reforzar la transparencia y la ética en la inteligencia artificial.

Con el fin de asegurar el mayor debate posible, se consideró conveniente celebrar nuevas reuniones adicionales en la semana del 8 al 11 de septiembre, para que las administraciones presentaran sus compromisos y la forma en que se llevaran a cabo y debatir con los representantes de la sociedad civil, antes de que el borrador del IV Plan se sometiera a consulta pública. De acuerdo con este calendario, se celebraron tres nuevas reuniones.

El propósito a lo largo de todos estos talleres ha sido involucrar a todos los actores y adaptarse a las distintas circunstancias y peticiones que han ido planteando las administraciones y la sociedad civil, ampliando el tiempo para la valoración o priorización de las propuestas debatidas en los talleres con el fin de que el plan fuera el producto del máximo consenso y de la mayor implicación del conjunto de los actores. Tanto es así, que las reuniones contaron con una amplia participación, superando las sesenta personas en representación de la sociedad civil, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como el Mecanismo Independiente de Revisión de la Alianza por el Gobierno Abierto; que mostraron su satisfacción por razón del alcance y ambición de los proyectos debatidos dentro del proceso de cocreación del IV Plan del Gobierno Abierto.

7. *Elaboración del borrador del Plan y desarrollo de un proceso de consulta pública del borrador del IV Plan de Gobierno Abierto*

Tras la celebración de los talleres, se redactó el primer borrador del IV Plan, que fue remitido el día 15 de septiembre de 2020 para observaciones a la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto⁴⁶.

Posteriormente, se abrió entre el 28 de septiembre y el 16 de octubre un proceso de consulta pública para que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil pudieran realizar sus observaciones a este primer borrador del IV Plan. Como resultado de esta consulta, se recibieron 83 aportaciones de la sociedad civil, ciudadanía e instituciones públicas. Las aportaciones recibidas, junto con la valoración individualizada de las mismas, pueden ser consultadas en el Portal de Transparencia⁴⁷.

8. *Acuerdo del Foro de Gobierno Abierto*

El borrador definitivo del IV Plan de Gobierno Abierto fue sometido a la valoración de la Comisión Permanente del Foro, que dio su visto bueno al texto elaborado, por lo que el mismo fue elevado al Pleno del Foro de Gobierno Abierto para su debate y, en su caso, acuerdo final que se produjo en la sesión celebrada el 29 de octubre de 2020.

El resultado final ha sido el IV Plan de Gobierno Abierto⁴⁸, un ambicioso programa de acción que se extiende durante 4 años y que se desarrolla en 5 ejes, 10 compromisos, 110 iniciativas y más de 500 actividades.

2.4. **El IV Plan de Gobierno Abierto: contenido e implementación**

Más allá del proceso de cocreación, que constituye en sí mismo, un primer acto de gobierno abierto al llevar a la práctica los propios principios de

⁴⁶ Puede consultarse la nota informativa correspondiente a este trámite en el siguiente enlace https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:968b4186-bdeb-40cf-a035-b999001e1a86/NI_observaciones_CP.pdf

(fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

⁴⁷ Para más información consultar el IV Plan de Gobierno Abierto en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ivPlanAccion.html

(fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

⁴⁸ Las observaciones de la sociedad civil al borrador del IV Plan de Gobierno Abierto y valoraciones de la Administración están publicadas en línea en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/Proceso_elaboracion_IV_Plan/Participacion_diseno_IV_plan/Observaciones_borrador_IVPlan.html (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

transparencia y rendición de cuentas, participación y colaboración, el Plan mantiene un contenido relevante que se estructura en torno a 5 ejes fundamentales.

Eje 1: Transparencia y rendición de cuentas

Este eje incluye un primer compromiso de reforma del marco regulatorio con tres actuaciones fundamentales:

- La reforma de la Ley de transparencia,
- La aprobación del Reglamento de la ley de transparencia y
- El impulso de la ratificación por España del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno fue, como se explicó anteriormente, consecuencia del I Plan de Gobierno Abierto. La norma no entró plenamente en vigor hasta 2014 para la AGE y 2015 para las comunidades autónomas. Durante estos años, sin embargo, se ha comprobado la necesidad de solventar algunos problemas prácticos, aclarar conceptos y apostar por nuevos enfoques de acuerdo con las demandas de la ciudadanía y de las administraciones públicas. El alcance de esta reforma deberá perfilarse en los procesos de consulta y audiencia pública, si bien se considera necesario profundizar en las cuestiones más demandadas por la ciudadanía tales como la ampliación de las obligaciones de publicidad activa, las máximas garantías en el ejercicio del derecho de acceso y en la actividad de los órganos garantes y el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos; lo que implicará un refuerzo del Portal de Transparencia.

Igualmente, el Plan también prevé impulsar la ratificación por España del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos con el fin de visibilizar el compromiso de España con la transparencia a nivel internacional y provocar un efecto mimético en otros países. En este sentido, a fecha de publicación de esta obra, el Consejo de Ministros en su reunión del día 6 de julio de 2021 ha adoptado un acuerdo por el que se autoriza la firma del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos⁴⁹.

⁴⁹ Para mayor información consúltese el enlace: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20210706.aspx#europa> (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

Más allá de estas iniciativas de reforma regulatoria, este eje incluye un segundo compromiso para la mejora y refuerzo de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Así, en el ámbito de la supervisión y de los órganos garantes, se incluye un proyecto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de distintos Comisionados de Transparencia de las comunidades autónomas para el establecimiento de un sistema de acreditación de la transparencia de las entidades públicas y privadas sujetas a la ley de transparencia. Al establecer una certificación con un criterio homogéneo en todo el territorio nacional, se pretende superar la atomización de iniciativas en ocasiones dispersas y asegurar la mejora continua a medio y largo plazo.

Igualmente, se pretende impulsar la apertura de datos mediante la transposición de la Directiva (UE) 2019/1024, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, así como la transposición de la Directiva UE 2019/1151 conocida como «directiva de digitalización de sociedades», que permitirá una mejora en el acceso a los datos del Registro Mercantil.

Finalmente, en este compromiso se reflejan buenas prácticas en ámbitos sectoriales. Dichas prácticas en ámbitos como el económico presupuestario o el empleo público son ejemplos del esfuerzo de todo el sector público por la mejora de la transparencia.

Eje 2: Participación

El primer compromiso asumido en este eje consiste en un plan de mejora de la participación ciudadana en los asuntos públicos con el fin de mejorar las condiciones de participación de la ciudadanía y de las organizaciones representativas de intereses colectivos. Para ello, se prevén distintos proyectos, entre los que figura:

- Desarrollo de una Plataforma de Participación en el Portal de Transparencia;
- La puesta en marcha de Laboratorios de Innovación para la participación;
- Campañas de sensibilización sobre participación pública y actuaciones para difundir entre las personas que trabajan en la Administración valores democráticos y, en concreto, el de la participación.

El segundo compromiso incluido en el bloque de participación es el de la implantación de la huella normativa. Con ello, se pretende la necesidad de mejorar el conocimiento de la ciudadanía del proceso de elaboración de las normas y en la implantación de esta medida. El proyecto consistirá en el diseño e implementación experimental de un sistema que mejore la trazabi-

lidad del proceso de elaboración normativa, pudiendo identificar de manera sencilla los distintos estadios de su desarrollo, a la par que se facilita la participación ciudadana en los trámites de consulta previa, información pública, tramitación y aprobación normativa.

Eje 3: Integridad

Según el Documento marco aprobado en 2019, el IV Plan debe orientarse al objetivo de construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo los valores éticos y los mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía.

Así, el compromiso de sistemas preventivos de integridad pública contiene cuatro líneas de acción:

- Diagnóstico y mejora de los sistemas preventivos de integridad pública. En este sentido, se ha producido un importante avance con la evacuación del informe de «Sistemas Preventivos de Integridad Pública en la Administración General del Estado» que recoge el resultado de dicha encuesta de diagnóstico, a partir del cual establecer los puntos fuertes y débiles y las amenazas y oportunidades al respecto; sobre él se podrá impulsar la elaboración de las distintas herramientas antes señaladas que refuerzan los valores y principios de integridad pública, así como la formación y sensibilización en la materia.
- Regulación de un registro de lobbies obligatorio y de las relaciones de los grupos de interés con los responsables públicos. Se cubre, con ello, un vacío normativo en nuestro ordenamiento que ha sido puesto de relieve tanto por organismos internacionales como por la sociedad civil.
- Modificación de la ley de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas. Se pretende una revisión de la actual normativa Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, para establecer un nuevo sistema de prevención de conflictos de intereses más completo y acorde con la Administración actual.
- Refuerzo de la integridad en ámbitos específicos. En concreto, en el ámbito de la inteligencia artificial y en respuesta a algunas de las propuestas ciudadanas se prevé la creación del centro del dato y de ética en la innovación.

El segundo compromiso incluido en este grupo dedicado a la integridad consiste en la protección de denunciantes.

Se trata de aprobar un marco jurídico uniforme que garantice la protección de las personas que faciliten información para la detección de infracciones

legales en materia de corrupción o fraudes y violaciones del derecho comunitario, en el seno de una organización, ya sea pública o privada, y contribuir de ese modo a una mejor implementación de la ley. Para ello se transpondrá al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la UE.

Eje 4: Sensibilización y formación

Durante el proceso de consulta, la sociedad civil presentó propuestas para incluir actividades de sensibilización social en torno a los principios de gobierno abierto, de comunicación inclusiva y de información y formación, que tengan en cuenta la brecha digital y el principio de accesibilidad universal. Para responder a estas demandas, se han incluido en este IV bloque tres compromisos:

- Formación y educación en gobierno abierto.
- Comunicación inclusiva sobre gobierno abierto.
- Observatorio de Gobierno Abierto.

Para ello se prevé desarrollar una actuación formativa sobre gobierno abierto en línea y en abierto con dos versiones: una, de carácter divulgativo, destinada a la ciudadanía en general; y otra, de carácter más técnico, destinada a operadores como personas expertas y del mundo académico. Esta medida se completará con la elaboración de una *Guía sobre Gobierno Abierto* que sirva para la difusión de los principios básicos que sustentan el gobierno abierto. En este sentido, destacan las guías ya publicadas para los diferentes niveles educativos, coordinadas por el profesor Ignacio Criado, de la Universidad Autónoma de Madrid, y editadas igualmente en lenguaje fácil.

Entre las iniciativas educativas, en línea con las demandas de la sociedad civil, se incluyen también acciones para mejorar, reforzar y consolidar las competencias profesionales y digitales de la mujer en el mundo rural, reduciendo en este ámbito la brecha digital. En este sentido, destacan avances en la organización con el Ministerio de Educación y Formación Profesional, de las llamadas Aulas Mentor que se distribuirán por toda la geografía española.

También se han previsto acciones de formación en gobierno abierto para los empleados y empleadas públicos. El objetivo es capacitar a quienes trabajan en la Administración en las bases conceptuales, valores, herramientas y estrategias de gobierno abierto, para que puedan generar transformaciones en sus ámbitos de trabajo. En este sentido, merece la pena destacar la publi-

cación por parte del Instituto Nacional de Administración Pública de un calendario de actividades formativas en materia de gobierno abierto⁵⁰.

En segundo lugar, este bloque incluye un compromiso sobre comunicación inclusiva sobre gobierno abierto. La OCDE considera que la comunicación pública es uno de los componentes clave del gobierno abierto que es preciso reforzar y así lo ha notado en el reciente informe de revisión del IV Plan de Gobierno Abierto⁵¹.

El compromiso asumido incluye un plan de comunicación inclusiva integrado por un conjunto de medidas de difusión y sensibilización en los principios democráticos que propugna el gobierno abierto y, en concreto, en los valores de la transparencia y la participación, mediante el desarrollo de estrategias de coordinación interministerial e interadministrativa y en partenariatado con las organizaciones de la sociedad civil para promover la accesibilidad universal al conocimiento de dichos principios y valores. Se promoverán también acciones de colaboración y participación a nivel internacional para la promoción del gobierno abierto.

En paralelo, se pretende propiciar la investigación de punta y el debate avanzado en materia de gobierno abierto, movilizando la capacidad y el conocimiento existentes en la sociedad, particularmente en la comunidad académica y científica, para concentrar una parte creciente del mismo en la investigación y la innovación sobre esta materia. También se fomentará la difusión de la producción científica en materia de gobierno abierto, propiciando el debate entre expertos. En la realización de este objetivo, destaca la reciente incorporación de la iniciativa de la Red Académica de Gobierno Abierto, que pretende superar la desconexión del personal investigador trabajando en las diferentes dimensiones del gobierno abierto, de cara a compartir conocimientos, resultados de investigaciones en marcha, así como el fomento de la transferencia de conocimientos a la sociedad y las Administraciones públicas. Todo ello, en línea con la sección de investigación de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Por último, el tercer compromiso de este bloque, con el título de Observatorio sobre Gobierno Abierto, responde al objetivo de difundir y reconocer los esfuerzos que se están llevando a cabo en la Administración General del Estado.

⁵⁰ En línea se puede consultar en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20210706.aspx#europa> (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

⁵¹ Para mayor información consulte el “Plan de Acción: España 2020-2024 en el siguiente” enlace: <https://www.opengovpartnership.org/documents/spain-action-plan-review-2020-2024-for-public-comment/> (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

El Observatorio comenzará su andadura incluyendo buenas prácticas que desarrollarán ocho departamentos ministeriales: Política Territorial y Función Pública, Sanidad, Industria, Comercio y Turismo, Asuntos Económicos y Transformación Digital, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Ciencia e Innovación y Universidades.

Eje 5: Compromisos en los ámbitos autonómicos y local

En este quinto bloque del plan se incorporan iniciativas de gobierno abierto a desarrollar por las comunidades y ciudades autónomas y por la Federación Española de Municipios y Provincias, en el ámbito de las entidades locales.

Todas las comunidades y ciudades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias han participado en el IV Plan, que, por primera vez, es un plan estatal de gobierno abierto. 53 iniciativas están recogidas en este bloque del plan.

2.5. El IV Plan de Gobierno Abierto: un camino de futuro

El IV Plan de Gobierno Abierto traza un camino de mejora en nuestra democracia bajo los principios de transparencia, respeto mutuo, diálogo permanente con la ciudadanía y colaboración entre todas las Administraciones públicas, ya que este es el primer plan en el que participan tanto la Administración General del Estado como las comunidades autónomas y las entidades locales, a través de la FEMP.

Como indica el prólogo del plan, este programa de acción es expresión de algunas de nuestras fortalezas, del compromiso compartido plan tras plan por lograr unas instituciones más transparentes, más participativas, más colaborativas. Por construir esa plaza, esa ágora o foro, en el que lo público es cosa de todos y todas, con transparencia, participación y colaboración. Una Administración íntegra. Un gobierno abierto.

Desde estas líneas y para concluir, el reconocimiento a quienes trabajan día a día por mejorar nuestras instituciones, nuestros poderes públicos, nuestra democracia, ese *software* que rige el día a día de nuestra sociedad con la participación de todos y todas.

CAPÍTULO 8

GOBIERNO ABIERTO E INNOVACIÓN PÚBLICA DESDE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. OGP EUSKADI 2021–2014

Javier Bikandi Irazabal

Director de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, País Vasco

1. INTRODUCCIÓN

La movilidad territorial es parte del día a día de cualquier ciudadana o ciudadano en Euskadi (que cuenta con una superficie de 7.200 km²): se puede trabajar en VitoriaGasteiz, vivir en Bilbao y visitar a tu familia en Donostia-San Sebastián. Convivimos en proximidad. La vida y la participación política de la ciudadanía vasca sucede en espacios y momentos que no entienden de límites competenciales o institucionales.

Esta circunstancia nos exige revisión y transformación constante. Y la colaboración interinstitucional es para nosotros la base sobre la que asentar un modelo de gobierno abierto que quiere incorporar la experiencia, el conocimiento y las propuestas de la ciudadanía en la acción pública.

Somos casi «un pequeño país», con competencias descentralizadas, perfecto para experimentar y testar propuestas que luego puedan aplicarse en otras ciudades / regiones / países con distintos niveles de desarrollo en gobierno abierto. Un laboratorio de innovación que sirva para mostrar, con hechos, que una fuerte coordinación interinstitucional fortalece los procesos de cocreación y asienta una sólida base para el desarrollo de un gobierno y un territorio más abierto. Creemos que el modelo vasco puede resultar de interés para la red de OGP precisamente por este aspecto.

Para nuestro postulado, nos marcamos como primer objetivo coordinar mejor las políticas de gobierno abierto y su impacto en políticas sectoriales, desde los niveles más próximos de gestión, los Ayuntamientos, (Bilbao, Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz) pasando por las tres Diputaciones

forales que trabajan en los tres territorios de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, hasta las políticas y proyectos desarrollados por el Gobierno Vasco. Nuestro objetivo es codiseñar, junto con la ciudadanía, un plan de acción que recoja dos tipos de compromisos:

- Compromisos horizontales que busquen la transversalidad de nuestras acciones. Mismos compromisos para los mismos niveles de gobierno, incorporando matices y visiones diferentes para la experimentación desde unos valores compartidos: implicación y colaboración.
- Compromisos verticales que buscan la priorización y la ejemplificación. Los tres niveles institucionales acordarán y desarrollarán acciones, procesos estructurados y de calado que asienten un modelo común de gobierno abierto.

En Euskadi ya estamos trabajando en clave de gobierno abierto. Nuestras instituciones ya han desarrollado planes de gobierno abierto y estrategias participativas de rendición de cuentas. Y lo estamos haciendo de forma conectada, participando en redes como la Organización de Regiones Unidas (ORU/FOGAR), la red United Cities and Local Governments (UCLG), el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) y, desde 2018, como parte de la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto, a nivel subnacional.

La ejecución del primer Plan de acción 2018-2020 de OGP Euskadi ha supuesto un gran desafío, que ha sido concluido con éxito, como muestran los resultados de la evaluación participada realizada:

- Sobre el modelo organizativo implantado. Los 5 grupos y foros que constituyen OGP Euskadi aprueban de manera notable en el desempeño de sus funciones (valoraciones medias por encima de 7 puntos/10).
- Sobre el grado de ejecución de cada uno de los compromisos: en líneas generales, se percibe un alto grado de ejecución a lo largo de los 5 compromisos (valoraciones medias por encima de 7 puntos/10).
- Sobre la web de OGP Euskadi y la información que proporciona: 8 de cada 10 participantes conocen los contenidos generales de la web y, en términos generales, los contenidos más conocidos son los relativos al compromiso 3 (56,3%), esto es, el *ilab* de innovación en participación ciudadana.

Y, lo más importante, es que esta evaluación participada ha permitido revelar aspectos de mejora que nos conducirán a seguir aprendiendo e innovando en la apertura de nuestros gobiernos y su aplicación a las diferentes políticas sectoriales. Sabemos que tenemos que mejorar en la estrategia de

comunicación, de forma que consigamos mayor participación de la sociedad civil y la sociedad organizada en órganos de decisión, mayor diversidad de las personas que participan y mayor representatividad de los diferentes sectores de la sociedad.

Euskadi ya es un territorio abierto, pero queremos serlo más.

El nuevo Plan 2021-2024 pretende avanzar en un modelo vasco de gobierno abierto que quiere incorporar la experiencia, el conocimiento y las propuestas de la ciudadanía en la acción pública. Y, para ello, se ha partido de la difusión de un formulario abierto de recogida de propuestas ciudadanas, que se compartió en un foro abierto en el mes de julio de 2020 y *online* a través de la web, recibándose 175 formularios completos.

Sobre las prioridades ciudadanas recibidas, se descendió a analizar su viabilidad, su alcance y posibilidad de impacto, la disponibilidad institucional para liderarlas, su capacidad de transferencia y su vínculo con políticas públicas en las que intervengan distintos niveles institucionales y actores sectoriales públicos y ciudadanos. Así, surgieron 5 líneas de actuación posibles, que se sometieron a consideración del foro regular, foro multiactor conformado por representación mayoritaria de la sociedad civil y de las Administraciones públicas vascas. Identificado el liderazgo institucional para cada una de ellas se procedió a su concreción y determinación del alcance, productos esperados, hitos en su ejecución en grupos participativos con visión ciudadana, experta e institucional. Este codiseño de cada compromiso se contrastó de nuevo en el foro regular y en el foro abierto celebrado en el mes de julio de 2021.

El proceso de codiseño del Plan de acción 2021-2024 y la ejecución del mismo se basa en el modelo organizativo que fue diseñado en el primer plan y mostró su validez, consistente en:

- El grupo promotor, impulsor de OGP Euskadi, que es el responsable de determinar el plan de difusión y comunicación, el modelo organizativo, el proceso de elaboración del plan de acción, los medios para la implementación del plan de acción, la autoevaluación de sus resultados... Está conformado por las siete Administraciones vascas (Gobierno Vasco, Diputación de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia-San Sebastián) y la asociación de colaboración público-privada Innobasque-Agencia Vasca de Innovación.
- El foro regular, como órgano deliberativo, de propuesta, que monitorea la implementación del plan, delibera sobre la autoevaluación y realiza propuestas de corrección y mejora. El foro regular cuenta con una secretaría técnica conformada por la responsable técnica institucional nombrada

por el grupo promotor ante la OGP y por la responsable de proyecto de Innobasque –miembro cívico promotor de la candidatura–, quienes actúan como enlace e interlocutoras entre los miembros del foro regular, como secretaria de las sesiones de trabajo y como coordinadoras de los trabajos técnicos y de gestión documental. El foro regular lo componen once miembros de la ciudadanía organizada y no organizada y siete miembros de las Administraciones vascas.

- El foro abierto, como órgano virtual y presencial de consulta, contraste y propuesta, invitado a eventos deliberativos y convocado para la elaboración, el seguimiento y evaluación del plan, a través de la plataforma web OGP Euskadi creada para ello y de otros canales de contacto que permiten la más amplia difusión de la consulta.
- Los grupos por compromiso, como grupos de trabajo abiertos generados para la implementación de cada uno de los compromisos, que rinden cuentas de su actividad y posibilitan, a través de la colaboración público-privada, el desarrollo y despliegue de los hitos del compromiso. Se conforman por ciudadanía organizada y no organizada, personas con visión experta que no pueden actuar durante la ejecución del compromiso como proveedores de servicios y representantes de los distintos niveles institucionales. Se trata de conciliar las visiones ciudadanas, expertas y administrativas, en una visión de política pública común.

2. LA VISIÓN A LARGO PLAZO PARA EL GOBIERNO ABIERTO

La visión de OGP Euskadi a largo plazo sigue siendo la que motivó en el 2018 la presentación de su candidatura a la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto, la colaboración de los tres niveles territoriales de Euskadi en cooperación con la ciudadanía vasca, para abrir nuestra acción pública, en un marco de retos y desafíos sociales cada vez más complejos y cambiantes, configurando un espacio común en materia de gobierno abierto, respetuoso con el reparto competencial, la potestad de autoorganización y la autonomía de cada una de las instituciones que conformamos OGP Euskadi.

Y para ser un territorio abierto, hemos de construir un modelo compartido de gobierno abierto, donde las oportunidades de conocer, participar y colaborar en la generación de valor público por parte de la ciudadanía sean las mismas en cualquier lugar de Euskadi, sea cual sea el nivel institucional al que corresponda gestionar la competencia de que se trate.

Una aspiración compleja que requiere de un fuerte liderazgo interinstitucional, un aprendizaje colaborativo y un proceso de largo recorrido, que

comenzó con la candidatura conjunta enviada por el Lehendakari y ha continuado con la elaboración cocreada del Plan de acción 2018-2020, como una primera apuesta interinstitucional, que se ha ido materializando en su implementación, evaluación y ahora mismo en la siguiente planificación 2021-2024.

Ello conlleva el compromiso de liderar e involucrarse en la ejecución de un plan plurianual de acción, sobre la base de prioridades ciudadanas, que impacten en formas distintas de resolver los problemas y necesidades sociales, sobre los principios de:

- **Transparencia:** que consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios formales establecidos en las normas y de medios informales que faciliten la accesibilidad y máxima difusión entre todos los sectores de la población, con la excepcionalidad de las restricciones que solo podrán fundarse en la protección de otros derechos. Supone también el reconocimiento de que la información pública ha de facilitarse de modo que permita su reutilización para la creación de mayor valor público.
- **Rendición de cuentas:** que es el deber que tienen las personas al servicio de la sociedad (cargos, representantes y trabajadores/as públicos) de informar, justificar, responsabilizarse pública y periódicamente sobre sus decisiones, el uso dado a los fondos asignados y los resultados obtenidos de sus actuaciones, siguiendo los criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad.
- **Participación ciudadana:** que es la apuesta por promover que la ciudadanía, tanto individual como colectivamente, colabore proactivamente en los asuntos públicos.
- **Colaboración público privada:** que parte del reconocimiento que la generación de valor público no es patrimonio exclusivo de la Administración pública y que impulsar la cogeneración de valor público entre actores públicos y privados, en el diseño, implementación y evaluación de políticas y servicios, compartiendo responsabilidades y riesgos, en un marco de relación confiable, incrementa su eficacia y fomenta la innovación en la resolución de necesidades y problemas sociales cada día más complejos.
- **Integridad:** que es el conjunto de mecanismos que garantizan que las actuaciones se orientan a tres valores fundamentales: el interés público o el bien común (es el objetivo esencial de la actividad de las Administraciones y organizaciones del sector público y, por ello, ha de cuidarse y promoverse, evitando su daño, perjuicio o deterioro); respeto y apertura

(consiste en tratar a todas las personas que se relacionan con la Administración, sean proveedoras, licitadoras, prestadoras o compañeras y compañeros y, especialmente, a ciudadanas y ciudadanos y asociaciones cívicas, como sujetos con conciencia –opinión, criterios, convicciones–, libertad y derechos); y eficacia y buenos resultados (significa proporcionar los bienes y servicios propios de la actividad de las Administraciones públicas con diligencia, formación continua, austeridad –gestión austera de los recursos, no políticas de austeridad–, innovación, sostenibilidad –hacer lo necesario para hacer sostenible la vida de las personas–, liderazgo o confidencialidad, valores propios de una buena Administración).

3. LOGROS OBTENIDOS HASTA LA FECHA EN MATERIA DE GOBIERNO ABIERTO

El diagnóstico realizado en el año 2018 y que quedó recogido en el Plan 2018-2020, mostró el punto de partida de las instituciones vascas, que puede resumirse de la siguiente forma:

Nuestras instituciones ya habían desarrollado planes de gobierno abierto que en 2018 se expresaba que habían permitido:

- Avanzar en transparencia. Los portales de transparencia en Euskadi gozaban de buena salud. Habían sido evaluados por organismos de referencia como Transparencia Internacional con óptimos resultados, liderando los *rankings* de transparencia. Open Data Euskadi contaba con 4.126 conjuntos de datos abiertos y fue el primer portal de datos abiertos no británico de Europa cuando se creó en 2010. Todas las instituciones vascas ya contaban con aplicaciones de seguimiento de los programas de gobierno y de nuestros presupuestos y con sistemas de evaluación de políticas públicas (observatorios con información cuantitativa y cualitativa relevante para orientar la acción de gobierno y alimentar estrategias de gobierno abierto). Pero necesitábamos avanzar en accesibilidad, identificar demandas ciudadanas de información, cuya satisfacción contribuyera a su participación en la vida pública, y abrir datos que nos ayudaran a mejorar los servicios públicos y a generar valor público compartido.
- Progresar en participación ciudadana y colaboración público-privada, contribuyendo a generar debate y propuestas sobre las iniciativas y políticas públicas, a través de normas reguladoras de participación y convocatorias múltiples de procesos participativos. Sin embargo, avanzar en calidad democrática exige aprendizaje e innovación por parte de las personas que gestionan lo público y de la ciudadanía, puesto que las

necesidades y problemas sociales son cada vez más complejos, requiriendo soluciones colaborativas pactadas y comprometidas. Implicar a las personas que no nos sienten tan cercanas y que no participan habitualmente, avanzar en un modelo mixto donde la participación formal e informal convivan y se complementen, desarrollar canales y herramientas efectivas para la cogeneración de valor público, formalizar entornos donde prevalezcan las habilidades para la colaboración, la cocreación, la negociación y el acuerdo en lugar de la inhibición o la confrontación son desafíos que nuestras instituciones quieren acometer.

- Digitalizar los procedimientos internos y externos de las Administraciones vascas, de modo que cualquier ciudadana o ciudadano puede ya relacionarse con las Administraciones vascas por internet, de forma directa o a través del personal de atención a la ciudadanía, lo que nos hace más cercanos, ágiles y transparentes. Sin embargo, resultaría de interés avanzar en un servicio integrado e interinstitucional que sea la puerta de entrada cercana y accesible para toda la ciudadanía.
- Caminar hacia un modelo que contribuya a revalorizar la acción pública y el crédito de las instituciones y sus responsables públicos. Hemos adoptado mecanismos e instrumentos de integridad institucional que amplían el concepto de cargo público e incorporan un sistema de control y garantías que procuran la primacía del interés general (normas reguladoras de la conducta del cargo público, códigos éticos, órganos de control de la ética pública integradas por agentes internos y externos...). Pero buscamos desarrollar sistemas más completos y comunes en un proceso en continua construcción... a través de mecanismos de garantía ciudadana y de prevención de riesgos en el que toda acción que nos exija más, sume.

La ejecución del Plan 2018-2020 de OGP Euskadi muestra el avance conjunto desarrollado en colaboración con la ciudadanía, en clave de espacio común y camino compartido a seguir, siempre en el respecto a la autonomía de cada Administración y respeto a la capacidad de autoorganización. Este camino compartido nos ha permitido avanzar en las siguientes líneas:

- Modelo organizativo. Como ya hemos indicado anteriormente, el buen funcionamiento de los diferentes foros multiactor creados (grupo promotor; foro regular; grupos de compromiso y foro abierto) aconsejan continuar con el modelo. No obstante, la evaluación participada realizada apunta áreas de mejora que deberán ir acometiéndose en este segundo plan, como son: dotar de mayor liderazgo y visibilidad al grupo promotor; promover una mayor coordinación y claridad a la hora de implementar nuevos conceptos y procesos en el marco del foro regular; clarificar

los papeles y objetivos de los grupos de compromiso, otorgándoles mayor capacidad de decisión; y en cuanto al foro abierto, fomentar una mayor representatividad y una participación de agentes más diversos; si bien, se identifica como una de las trabas a la hora de atraer a nuevos agentes la complejidad de incorporarse sin estar altamente familiarizado con el proceso previamente (conceptos y procesos de trabajo complejos).

- Rendición de cuentas. Contamos ya con un modelo vasco de rendición de cuentas desarrollado en el compromiso 1, como estándar básico y avanzado de publicación de información sobre los compromisos de mandato para las instituciones vascas (niveles autonómico, foral y local), con un método de seguimiento que conlleva: informes de seguimiento, publicación de *datasets* sobre indicadores de seguimiento y visualizaciones de cumplimiento comprensibles por la ciudadanía. Queda pendiente avanzar en su generalización y en el análisis y desarrollo de cómo acometer funcionalidades en clave de auditoría social, entendida esta como un enfoque y proceso para construir la rendición de cuentas y la transparencia en el uso y administración de recursos públicos, que se basa en la participación de los ciudadanos y ciudadanas, quienes quieren y tienen el derecho a saber qué hace el Gobierno, cómo lo hace y cómo incide en ellos; y a colaborar en la generación de valor público haciendo propuestas y aportaciones.
- Apertura de datos públicos. Contamos ya con un análisis de intereses ciudadanos (ciudadanía, colectivo de reutilizadores/as, personal investigador de universidades...) en la apertura de datos públicos y una metodología de prospectiva de la demanda; con un nuevo ingente volumen de conjuntos de datos (27) ya normalizados y publicados, que han permitido desarrollar visualizaciones y servicios interinstitucionales; y un modelo de trabajo común entre las instituciones vascas, que permite continuar en los trabajos de apertura de datos, normalización, y generación de servicios interinstitucionales, desarrollados en el marco del compromiso 2. También se ha producido en el 2020 la convocatoria de los Premios Open Data a ideas y a aplicaciones, mediante concursos abiertos, en los que participan el Gobierno Vasco, las Diputaciones forales y los tres ayuntamientos de las capitales, con la finalidad de impulsar la cultura de la reutilización de los datos abiertos.
- Innovación en participación ciudadana. Contamos ya con un modelo de laboratorio de innovación en participación (*ilab*) para Euskadi, desarrollado a partir del análisis de otras experiencias nacionales e internacionales; con unas bases para la identificación, experimentación y transferencia de los proyectos de innovación en participación del *ilab*; y con

unas orientaciones para la transferencia de innovaciones en participación ciudadana, lo que ha permitido el desarrollo de 4 proyectos pilotos con sendos productos de transferencia, que son los siguientes:

- o Claves para configurar procesos de presupuestos participativos, tomando como base el análisis de procesos diversos realizados en el ámbito municipal vasco.
- o Guía para una participación generadora de bienestar y salud, sobre la base de una hipótesis demostrada de que los procesos participativos pueden ser generadores de bienestar y salud, si se configuran con determinadas claves que han sido ya experimentadas y validadas por organismos internacionales de salud pública.
- o Análisis del impacto de la participación ciudadana en la estructura interna de la Administración.
- o Cómo lograr incrementar la participación de las personas migradas.

Todo ello se ha desarrollado en el marco del compromiso 3. Deberá continuarse con la implantación del *ilab* y la convocatoria de proyectos pilotos que continúen aportando productos de transferencia de las innovaciones producidas.

En este ámbito también se ha modificado el modo de valoración de los Premios Elkarlan, que tienen por objeto premiar a los proyectos que, incidiendo en los ámbitos de actuación de la salud, el medio ambiente, el desarrollo económico, el aprendizaje y la cohesión social, promuevan la generación de valor público compartido para la satisfacción de necesidades y retos sociales y que sean capaces de activar procesos de empoderamiento de personas y colectivos en sus fases de diseño e implementación de los mismos, liderados por entidades sin ánimo de lucro. En la valoración de los proyectos presentados se ha incorporado el voto ciudadano, que en el año 2020 supuso 9.240 votos para el conjunto de los 32 proyectos presentados. Asimismo, se ha incorporado a los premios una partida económica específica para apoyar la transferencia de los proyectos seleccionados para impulsar el aprendizaje entre iguales y la relación entre proyectos ciudadanos, en línea con la función de transferencia definida en la conceptualización del *ilab*.

Escuela en ciudadanía-Open Eskola. Contamos ya con un modelo contrastado de escuela abierta para la ciudadanía, como espacio de encuentro y aprendizaje en Euskadi, para promover una ciudadanía más activa en los asuntos públicos y una Administración más abierta a la rendición de cuentas y a la mejora continua. Para ello se ha desarrollado en el marco del com-

promiso 4, una guía para la implementación de una Open Eskola, realizada a partir de un mapeo de experiencias en otros entornos, y su experimentación en varios municipios vascos. Deberá promoverse su generalización y la coordinación orientada al desarrollo de diseños curriculares compartidos.

- Sistema vasco de integridad: Contamos ya con unas bases para la implementación de un Sistema de Integridad de las Administraciones Vascas que refuerce la infraestructura ética de nuestras instituciones por medio del impulso de una política de integridad que no puede detenerse en un mero cumplimiento de la legalidad, sino que debe dar pasos decididos hacia la construcción y efectividad de un marco de integridad institucional y, asimismo, hacia la implantación y desarrollo de buenas prácticas en la gestión pública que mejore el rendimiento de la Administración en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía. Para ello, se han desarrollado en el marco del compromiso 5, las siguientes herramientas:
 - o Estudio comparado de los diferentes instrumentos de seguimiento y evaluación de los sistemas de integridad.
 - o Sistema vasco de integridad y buen gobierno.
 - o Programa de sensibilización en ética pública.

El camino es desarrollar este «sistema en red», sin necesidad de multiplicar las normas y la legislación, con el objetivo de impulsar y desarrollar los subsistemas ya implementados y favorecer las sinergias y el aprendizaje mutuo entre todos ellos en pos de una cultura ética de la gestión pública y la gobernanza en Euskadi.

4. RETOS O ÁREAS DE OPORTUNIDAD QUE SE PRETENDE ABORDAR EN MATERIA DE GOBIERNO ABIERTO

En el apartado anterior se han identificado áreas de avance en gobierno abierto vinculadas con los compromisos del anterior plan de acción, pero el nuevo Plan de acción 2021-2024 trata de abrir nuevas líneas de acción basadas en las prioridades ciudadanas que se expresaron a través del formulario abierto que se difundió en el mes de julio de 2020 para el codiseño del plan, y que se resumen, a continuación, en orden de mayor a menor, según el porcentaje de personas que las priorizaron:

1. Un 45,71% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 1, consecuencias sociales / económicas / educativas / inclusión social de la covid-19, y propuso actuaciones, entre otras, de análisis de impacto y

recuperación por covid-19 y medidas de apoyo a colectivos vulnerables en situaciones de pandemia.

2. Un 35,24% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 5, transparencia y rendición de cuentas de las Administraciones en sus actuaciones y toma de decisiones, y propuso actuaciones, entre otras, vinculadas con la incorporación de nuevos índices de análisis de la realidad para el diseño de políticas públicas.
3. Un 34,29% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 10, espacios cívicos y empoderamiento ciudadano, y propuso actuaciones, entre otras, de generación de procesos y plataformas que se articulen con las personas, analizando las claves que dificultan la implicación ciudadana y buscando medidas prácticas para solventarlas.
4. Un 32,38% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 2, igualdad de género, conciliación, brecha salarial, etc., y propuso actuaciones, entre otras, vinculadas con la promoción de redes de apoyo, empoderamiento y coordinación de profesionales.
5. Un 30,48% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 15, economía circular y sostenibilidad, y propuso actuaciones, entre otras, vinculadas con la transición a nuevas relaciones económicas y un modelo social y económico al servicio de las personas y el planeta.
6. Un 28,57% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 6, derecho de acceso a la información pública.
7. Un 27,62% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 11, generación de comunidad, trabajo en red, etc.
8. Un 25,71% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 12, educación, implicación de la comunidad educativa, etc., y propuso actuaciones, entre otras, vinculadas con la promoción de un observatorio de la desigualdad y la segregación en el sistema educativo.
9. Un 24,76% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 13, salud: concienciación, datos sobre salud.
10. Un 23,81% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 14, energía: gobernanza, participación en políticas energéticas.
11. Un 21,90% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 7, brecha generacional, participación de la juventud, etc., y propuso actuaciones, entre otras, sobre envejecimiento activo, edadismo y plataformas de intercambio intergeneracional.

12. Un 20,95% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 16, presupuestos participativos, etc.
13. Un 16,19% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 9, seguridad de la información en las redes sociales, privacidad, etc., y propuso actuaciones, entre otras, sobre los derechos digitales.
14. Un 9,52% priorizó líneas de actuación relacionadas con el ámbito 4, memoria histórica, participación en políticas de memoria.
15. En otros ámbitos hubo aportaciones relacionadas con la gestión del paisaje, la generación de un marco administrativo para el desarrollo de la convivencia, la gestión de la cultura, la seguridad pública, naturaleza y ciencia ciudadana, biodiversidad, medio natural.

Sobre estas prioridades, tras un análisis de su viabilidad, alcance y posibilidad de impacto, la disponibilidad institucional para liderarlas, su capacidad de transferencia y vínculo con políticas públicas en las que intervengan distintos niveles institucionales y actores sectoriales públicos y ciudadanos, surgieron 5 líneas de actuación posibles, que se sometieron a consideración del foro regular, foro multiactor conformado por representación mayoritaria de la sociedad civil y de las Administraciones públicas vascas. Identificado el liderazgo institucional para cada una de ellas se procedió a su concreción y determinación del alcance, productos esperados, hitos en su ejecución en grupos participativos con visión ciudadana, experta e institucional. Este codiseño de cada compromiso se contrastó de nuevo en el foro regular⁵² y, después en el foro abierto celebrado en el mes de julio de 2021.

Las 5 líneas que se identificaron son las siguientes:

1. Observatorio de datos covid-19 en la ciudad y adaptación de servicios a las necesidades de la ciudadanía. La pandemia y las consecuencias de la misma han cambiado radicalmente la realidad de la población y obliga a una adecuación en la agenda de prioridades de las instituciones y sus planes de gobierno. El proyecto busca, en primer lugar, definir unos indicadores de amplia visión que nos permita conocer y monitorizar la situación y su evolución de las poblaciones y la ciudadanía (actividad económica, social, situaciones de fragilidad, situación de colectivos específicos, etc.), y comprobar el efecto de las diferentes medidas que desde distintos ámbitos se están adoptando para paliar la situación. Al mismo

⁵² Para más información véase: https://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/noticia/ogp_2020_07_13_nuevoplan/es_def/adjuntos/01_03_2021_Acta_ForoRegular.pdf (fecha última de acceso: 16 de agosto de 2021).

tiempo, plantea la necesidad de una reflexión y replanteamiento por parte de las instituciones de su agenda de prioridades y una adecuación de los servicios a la nueva situación: definición de cuáles son los servicios esenciales que hay que asegurar en cualquiera de los casos, refuerzo y priorización de los mismos sobre otras actuaciones previstas previamente en los planes de gobierno, replanteamiento de la atención ciudadana y de las relaciones institución ciudadanía, nuevo paradigma de prestación de servicios, etc. El reto consiste en conocer lo que realmente está ocurriendo, en la adecuación de nuestros servicios a la realidad actual y las enseñanzas y cambios de paradigma que lo vivido nos debe hacer reflexionar y abordar.

Esta línea de actuación da respuesta al ámbito 1 priorizado, en primer lugar, por un 45,71% de las personas que respondieron al formulario abierto.

2. Transparencia y rendición de cuentas (auditoría social, la transparencia presupuestaria...). Una de las críticas más comunes por parte de la ciudadanía suele ser la dificultad de comprender la gestión de los presupuestos públicos y, como consecuencia de esta falta de comprensión, muchas veces, desde el desconocimiento, se cuestiona la propia gestión de los mismos. Este efecto es agravado en situaciones de crisis como las que estamos viviendo (crisis financiera, crisis covid-19, etc.), lo que aumenta la desconfianza y la distancia entre ciudadanía e instituciones públicas. Las instituciones públicas vascas publican sus presupuestos y rinden cuentas de su ejercicio presupuestario de acuerdo a estándares legales y bien asentados que, sin embargo, no son comprensibles por la mayoría de la ciudadanía. Además, la estructura institucional vasca, en la que existen varios niveles de Administración pública con competencias repartidas y delegadas, hace aún más compleja la comprensión por parte de la ciudadanía de cómo se gestionan los recursos públicos que se financian con sus impuestos y que les afectan directamente. El reto consiste en crear una herramienta de transparencia y rendición de cuentas en materia presupuestaria, mediante la cual la ciudadanía pueda comprender los presupuestos públicos y, en consecuencia, pueda valorar adecuadamente la gestión pública y participar en las políticas públicas más activamente, que es nuestro enfoque de auditoría social.

Esta línea de actuación da respuesta al ámbito 5 priorizado en segundo lugar, por un 35,24% de las personas que respondieron al formulario abierto.

3. Desarrollo de contenidos de Open Eskola (educación en integridad, empoderamiento ciudadano, brecha digital y ciudadanía activa...). Una

manera de responder a las diversas demandas recibidas a través del proceso participativo desarrollado con la ciudadanía, encaminadas a identificar los compromisos de trabajo que debemos llevar adelante los próximos años, puede ser la de utilizar y optimizar un espacio como la Open Eskola. A través de esta escuela abierta, se nos permite poder trabajar muchos de los nuevos retos que se nos han creado como consecuencia de la pandemia mundial que estamos viviendo. La Open Eskola nos permite a las instituciones tener una interacción directa con la ciudadanía y tratar de ofrecerle todo cuanto necesite:

- para poder superar las desigualdades digitales (brecha digital, alfabetización digital),
- para trabajar el empoderamiento de los y las ciudadanas,

para aportar el espacio donde concienciar y educar a la ciudadanía en materia de ética pública,

para conseguir que formemos parte de una comunidad activa, abierta, dispuesta a coparticipar y asumir la corresponsabilidad exigida en el modelo de gobernanza colaborativa. Debe ser un modelo inclusivo, que garantice la presencia y participación de toda la ciudadanía y ha de ser un modelo que pueda ser aplicable en cualquiera de los municipios o instituciones de Euskadi. El reto consiste en ofrecer dentro de la Open Eskola herramientas, mecanismos, modelos que permitan formar una ciudadanía más capacitada, formada, íntegra con los suficientes mimbres que permita que la participación ciudadana se incorpore en la gobernanza pública.

Esta línea de actuación da respuesta al ámbito 10 priorizado, en tercer lugar, por un 34,29% de las personas que respondieron al formulario abierto.

4. Desarrollo de una herramienta de recogida de iniciativas legislativas / normativas / reglamentarias populares que pueda ser utilizada por todas las instituciones vascas (Parlamento Vasco, Juntas Generales o Ejecutivos autonómico, foral o local). Aunque el proceso a seguir para promover una iniciativa legislativa, normativa o reglamentaria popular está exhaustivamente descrito en la normativa correspondiente, sin embargo, las proposiciones que se registran son mínimas, debido al desconocimiento generalizado por parte de la ciudadanía y a la dificultad de recogida de las adhesiones necesarias que precisa cada procedimiento, de forma certificada y segura. Muchas de las iniciativas que se presentan decaen por vencimiento del plazo para la recogida de las adhesiones, y las que prosperan no proceden de grupos anónimos de ciudadanos/as, lo que en parte desvirtúa la finalidad de las iniciativas populares. Así mismo, la

labor de certificación de la validez de las adhesiones, resulta compleja y requiere para su simplificación la interoperabilidad entre Administraciones. Se trata de desarrollar una herramienta utilizable por los grupos ciudadanos impulsores de cualquier iniciativa legislativa / normativa o reglamentaria para Euskadi que permita:

- Dar publicidad y transparencia al proceso (publicación de la documentación asociada al proceso en la web: composición de la comisión promotora; ficha inicial de la propuesta de regulación; texto articulado; fuentes de apoyo o financiación en su caso; resolución sobre su admisión o no a trámite; posibles recursos y resoluciones; comunicación para inicio de recogida de adhesiones; n.º de adhesiones recogidas; personas fedatarias responsables de certificar las adhesiones; certificación de las adhesiones válidas; comunicación de inicio de tramitación mediante enlaces a la página del Parlamento, o Junta General...).
- Captar las adhesiones de forma electrónica, segura, verificable, no repudiable y auditable (sin usos para fines distintos, protegidos contra la destrucción, alteración o difusión sin autorización).
- Verificar las adhesiones y certificarlas usando sistemas de interoperabilidad existentes (DNI, padrón municipal...) albergada en la plataforma del Gobierno Vasco, accesible desde cualquier Administración vasca, y ofrecida como *software* libre con soporte técnico para facilitar la instalación externa a los impulsores ciudadanos que lo deseen.

Esta línea de actuación da respuesta al ámbito 10 priorizado, en tercer lugar, por un 34,29% de las personas que respondieron al formulario abierto.

5. Servicio *online* y oficinas piloto semipresenciales de información, orientación e intermediación y apoyo a los proyectos vitales de las personas mayores diseñados desde parámetros de gobierno abierto. Euskadi está en la senda de ser una sociedad envejecida. El proyecto pretende facilitar a las personas mayores de 65 años, o cercanas a la jubilación, información, orientación e intermediación, personalizadas, sobre diversas cuestiones relativas a sus proyectos vitales desde que alcanzan una edad cercana a la jubilación hasta el final de la vida, de modo que puedan desarrollar una vida plena y participar socialmente. Se quiere facilitar, por tanto, su toma de decisiones, personal, informada y consciente, sobre el modo en que desean vivir las distintas etapas de esta fase, amplísima, del ciclo vital. Y, para ello, impulsar recursos de apoyo adaptados al perfil, las expectativas, los valores... de las nuevas generaciones, ofreciendo una atención especializada, personalizada e integral, de acuerdo

con el «Marco europeo voluntario de calidad para los servicios sociales» (servicios sociales de interés general: servicios a personas, de salud, educación, servicios sociales...). Se trata de aplicar los principios del gobierno abierto en una política concreta. Esto es, de diseñar e implementar tres oficinas de atención al colectivo (presencial/semipresencial) y también de un servicio de atención *online*, definido previamente con la comunidad y a través de un proceso de participación y codiseño de los consensos necesarios y los ámbitos prioritarios para una atención integral y, por tanto, diferenciada de los recursos específicos de cada sistema (salud, servicios sociales, aprendizaje a lo largo de la vida...), pero conectada con ello.

Esta línea de actuación da respuesta al ámbito 7 priorizado en el lugar 11, por un 21,90% de las personas que respondieron al formulario abierto.

5. OBJETIVOS DE GOBIERNO ABIERTO QUE SE PRETENDEN ALCANZAR A MEDIO PLAZO

En el apartado anterior se han identificado áreas de avance en gobierno abierto vinculadas con los compromisos del anterior plan de acción.

Los 5 compromisos que componen el Plan 2021-2024 se corresponden con los siguientes objetivos de gobierno abierto a alcanzar a medio plazo:

1. Establecer mecanismos certeros, objetivos y medibles del impacto generado por la covid-19 en la ciudad e identificar y hacer efectiva la adaptación de los servicios municipales a esta nueva situación (durante y post pandemia), modelizando para responder más efectivamente en nuevas situaciones de emergencia desde una filosofía de transparencia y rendición de cuentas.
2. Empoderar a la ciudadanía para que a través de una herramienta accesible pueda comprender el destino de los presupuestos públicos y, en consecuencia, pueda valorar adecuadamente la gestión pública y participar en las políticas públicas más activamente.
3. Generar los conocimientos y habilidades necesarias para que la participación ciudadana se incorpore con plenas garantías en el nuevo modelo de gobernanza pública, en el que responsables públicos y ciudadanía puedan colaborar eficazmente en la generación de valor público.
4. Empoderar a la ciudadanía para que, a través de una plataforma accesible, pueda proponer normas en cualquier nivel institucional, que den respuesta a las necesidades sentidas por los distintos colectivos sociales,

orientando así más eficazmente la potestad reglamentaria que tienen los distintos poderes legislativos o ejecutivos.

5. Dar respuesta a las personas mayores desde un modelo abierto de atención *online* y oficinas semipresenciales para que impulsen sus proyectos de vida, de acuerdo con sus expectativas, valores, intereses... tanto a nivel individual, o familiar, como colectivo, activando proyectos e iniciativas que les permitan desarrollar sus capacidades y talento, al servicio del bien común (voluntariado, proyectos autogestionados, intergeneracionales...) y con un impacto en la comunidad en la que se insertan las oficinas.

6. ALGUNAS CONCLUSIONES Y CÓMO EL IMPULSO DEL GOBIERNO ABIERTO CONTRIBUYE AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS GENERALES DE POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL

El programa de gobierno de la Legislatura XII incorpora 3 grandes principios de actuación:

- Garantizar la salud, profundizando en el cambio de paradigma iniciado hace más de una década, uniendo lo sanitario y lo social, e incorporando la perspectiva de salud en todas las políticas.
- Reactivar la economía y el empleo. La pandemia de la covid-19 ha tenido su reflejo en la economía y en el empleo de Euskadi y es necesario recuperar sus niveles previos a ese fenómeno, pero adaptados a los nuevos retos y a las nuevas necesidades. El programa de gobierno fija como objetivos compartidos el sostenimiento de los empleos, la lucha contra la precariedad y temporalidad desde la perspectiva de género, junto a la reactivación económica, para recuperar la senda de crecimiento y volver a situar nuestra tasa de desempleo por debajo del 10%.
- No dejar a nadie atrás. Las situaciones de pobreza, exclusión y riesgo han aumentado con la crisis económica derivada del impacto de la covid-19, a la par que se reducen los recursos públicos disponibles. La complejidad de la situación exige un esfuerzo de las instituciones públicas para no dejar a nadie atrás y mantener a una sociedad cohesionada, entendiendo que ese esfuerzo es la mejor inversión de país.

Asimismo, los programas de gobierno de las Diputaciones forales y los planes de mandato de los Ayuntamientos de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián, están alineados con estos principios de actua-

ción, destacando como ejes de su actividad: el empleo y la actividad económica; las personas y la igualdad de oportunidades; la movilidad y la sostenibilidad; y la consecución de Administraciones modernas y responsables.

Todos los niveles administrativos de Euskadi tienen claro que estos objetivos solo se pueden lograr con más y mejor autogobierno y con una gestión pública transparente y responsable, para lo que se comprometen a:

- Avanzar en la consecución de una Administración más cercana, sencilla y eficiente, que evite duplicidades.
- Impulsar una Administración más abierta y transparente, que rinda cuentas en tiempo real, con iniciativas como:
 - o Promover una Ley de transparencia y participación ciudadana, consolidando los pasos dados por las Diputaciones forales, en aras de garantizar la transparencia de la Administración ante la ciudadanía, de estimular la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, de facilitar la rendición de cuentas en tiempo real de las acciones e iniciativas desarrolladas en cumplimiento de los programas de gobierno.
 - o Impulsar la estrategia de gobierno abierto y reconocimiento internacional. Colaboración con la organización internacional de referencia, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), para desarrollar y evaluar mecanismos para fomentar gobiernos más abiertos, responsables y sensibles a la ciudadanía.
 - o Aumentar la participación y escucha activa de las opiniones ciudadanas y rediseñar el sistema de indicadores en un proceso permanente de información y evaluación de la gestión pública en tiempo real.
- Promover una Administración renovada y digital, con recursos humanos consolidados y formados.
- Gestionar los recursos públicos de forma responsable.

7. BIBLIOGRAFÍA

URKULLU, I (2018). *Carta candidatura OGP Euskadi del Lehendakari*. Disponible en: https://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/informacion/ogp_eus_eleccion/es_def/adjuntos/CARTA%20CANDIDATURA%20Lehendakari%20eus_en.pdf

OGPEUSKADI (2021). *Plan de acción para el Gobierno abierto en Euskadi 2018-2020*. OGP.Euskadi.eus [blog], 13-7-2021. Disponible en: <https://www.ogp.euskadi.eus/documentos/-/documentacion/ogp/plan-de-accion/> (fecha de último acceso: 17 de agosto de 2021).

OGPEUSKADI (2021). *Plan de acción para el gobierno abierto en Euskadi 2021-2024*. OGP.Euskadi.eus [blog], 13-7-2021. Disponible en: <https://www.ogp.euskadi.eus/documentos-2021-2024/-/documentacion/ogp/plan-de-accion-2021-2024/> (fecha de último acceso: 17 de agosto de 2021).

CAPÍTULO 9

ACTIVANDO LA INNOVACIÓN Y COLABORACIÓN CIUDADANA EN ALCOBENDAS. UNA EXPERIENCIA EN LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Javier Arteaga Moralejo

Subdirector general de Participación Ciudadana y Cooperación al Desarrollo.
Ayuntamiento de Alcobendas

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana vive momentos de transformación. No solo por la pandemia sufrida, sino porque las ciudades, los territorios, la ciudadanía y, por qué no, también las Administraciones, necesitamos superar el tradicional concepto de participación e incluir en estas dinámicas, nuevos términos, nuevos conceptos, nuevas maneras de hacer las cosas, más allá de la mera utilización de herramientas tecnológicas que no solo no son el remedio a problemas, como la falta de participación o la legitimidad de la misma, sino que, en ocasiones, los acentúa.

Se presenta en las siguientes páginas, la construcción de una experiencia desde lo práctico, pero basada en la reflexión y la experiencia de todo el equipo técnico en un municipio como Alcobendas.

El modelo se inició a finales del 2019 y, sobre lo inicialmente previsto, se han tenido que ir incluyendo, en la medida de lo posible, modulaciones conducentes a una mayor adaptación a las cambiantes situaciones sociosanitarias vividas hasta el día de hoy. En cualquier caso, se ha pretendido, en todo momento, basar el modelo en la innovación que la participación ciudadana necesita para evolucionar en una ciudad como Alcobendas.

A lo largo de la experiencia que se presenta, podrá apreciarse que cualquier avance o propuesta de actuación en la misma, se basa en cinco pilares fundamentales:

Aumentar la flexibilidad y agilidad de la participación ciudadana; principal escollo de muchos modelos y reglamentos actuales de participación.

Simplificar el modelo y las propias opciones de participar de los ciudadanos y ciudadanas, unido a minimizar la burocracia y los órganos de participación sin contenido, a la vez que intentar adaptar la participación a las nuevas realidades, más aún con lo vivido en el último año y medio, incorporando la participación virtual u otras vías.

Y, por último, aparte de innovar en el cómo, se intenta inyectar altas dosis de innovación también en el qué, en el cuándo y en el dónde.

Con todos estos ingredientes, pretendemos, por tanto, construir una nueva fórmula o esquema en el que desenvolvemos y avanzar, junto al resto de agentes sociales, actuando en tres líneas: la ciudad, como territorio en el que hacerlo, el conocimiento como base y proceso reflexivo y motivador, y las organizaciones como activo social y estructurador de la ciudad.

En cada uno de ellos se define un «proyecto motor innovador», a través de los cuales se pretende, a su vez, generar nuevos movimientos y acciones con la misma impronta y cuya capacidad para conectarse con otros proyectos y acciones municipales será básica para poder incorporar el conocimiento ciudadano y social en el diseño y gestión de políticas públicas impulsadas desde la organización municipal.

La que se presenta es, por tanto, una experiencia «inconclusa» en la que no solo el devenir de estos tiempos, sino las propias demandas de la ciudad como organismo compuesto de infinidad de células le harán permanecer en constante construcción.

La experiencia que, a continuación, se presenta se localiza en Alcobendas, ciudad al norte de Madrid con cerca de 110 000 habitantes.

Como en otras muchas ciudades españolas, la participación ciudadana y su evolución ha estado marcada, a lo largo de los años, por una serie de cuestiones clave en el desarrollo de nuestras ciudades.

La cronología de dicha participación se inicia, casi a la par que la actividad del propio tejido asociativo en la vida de la ciudad, otorgando especial importancia, en un primer momento, a la agrupación de personas bajo un mismo objetivo (Del Águila y Montoro, 1984). En muy poco tiempo, las políticas de participación ciudadana se ocuparon de reglamentar todo lo que tenía que ver con relaciones entre la ciudadanía y el ayuntamiento, llegando incluso a sufrir, con el paso de los años, cierto exceso de reglamentación en torno a la participación ciudadana, que hoy en día se sufre también en algunos territorios.

En otro orden de cosas, a finales de los años noventa, en Alcobendas, la participación ciudadana, al igual que en muchas otras ciudades, se fue limitando a cuestiones urbanísticas, llevando muchos procesos participativos al terreno del diseño, no tanto de servicios, sino de espacios y mucho más enfocado a la vía pública que a cualquier otro ámbito.

Este hecho tiene su reflejo también en algunos proyectos, como los presupuestos participativos, que han ido quedando limitados, casi en su totalidad, a proyectos de actuación en la vía pública o de diseño de otro tipo de espacios urbanísticos, dejando de lado, en la mayoría de las ocasiones, el diseño de servicios o de otro tipo de proyectos fundamentales para la ciudad (Subirats, 2011).

Más adelante, en este recorrido de las políticas de participación ciudadana fue cobrando importancia la participación *online*, generándose multitud de portales web, herramientas y canales de lo más variado, que pretendían favorecer la participación ciudadana y la relación entre organizaciones, institución y vecinos a través de medios electrónicos y sobre todo, de internet y redes sociales (Planchuelo, 2018).

Esta última etapa ha llevado, incluso, a muchas organizaciones a basar prácticamente toda la participación ciudadana existente en sus territorios, en formatos *online* y virtual, sin prestar apenas atención a otro tipo de cuestiones más relacionadas con la gestión interna de los asuntos, que esa propia participación *online* generaba en el seno de las Administraciones.

Este factor se fue sumando al hecho de seguir reglamentando e incorporando estos factores a la reglamentación ya existente en materia de participación.

La construcción de la participación ha sido, pues, «sumativa» a lo largo de los años, es decir, se han ido incorporando diseños nuevos de estructuras y políticas de participación sobre la anterior, encontrándonos con unas estructuras excesivamente complejas, con un gran número de órganos o canales de participación difícilmente entendible por la ciudadanía y, en muchos casos, con poca o nula infraestructura. Y cuando esa estructura ya estaba lo suficientemente colapsada y saturada, hemos incorporado «lo *online*» como posible solución a los problemas generados, acentuándolos aún más e incorporando variables desconocidas, no solo en su puesta en práctica, sino en sus consecuencias para los territorios y la propia gestión de las organizaciones, al abrir canales de relación con la ciudadanía prácticamente inabarcables para las menguadas dimensiones de muchas estructuras de participación ciudadana que, en muchas ocasiones, sufre importantes variaciones cada cuatro años.

En el caso de Alcobendas, esta situación se tradujo en una estructura de participación, que contaba con más de 20 órganos de participación ciudadana estables en la ciudad. Esta complejidad fue derivando hacia una participación ciudadana en la que el objeto principal no era la aportación para mejorar la ciudad, sino la queja vecinal continuada, relegando la participación ciudadana a un sistema de quejas, que desvirtuaba completa y sistemáticamente cada órgano de participación y los fines para lo que se ponía en marcha, al igual que ocurría también con cualquier proceso de participación en la ciudad.

Este modelo basado única y exclusivamente en la queja y en destacar los defectos de los servicios se ha ido alejando de cualquier aportación vecinal y avance en la prestación de servicios y en el diseño de la ciudad por medio de contribuciones ciudadanas, y ha ido generando, tanto interna como externamente, un desgaste y un cansancio hacia las políticas de participación ciudadana, que hizo que fuera mermando tanto el interés, como la utilidad de la misma.

Ante esta situación, nos encontramos con un nivel de «rentabilidad», tanto social como institucional, de la participación ciudadana difícilmente comprendido por muchos actores sociales.

Por todo ello, el Ayuntamiento se vio en la necesidad de modificar completamente sus políticas de participación, intentando ir hacia un modelo que persiguiera, realmente y con empeño, las aportaciones de la ciudadanía, para poder desarrollar, a su vez, la propia vida de la ciudad (Arteaga y Criado, 2016).

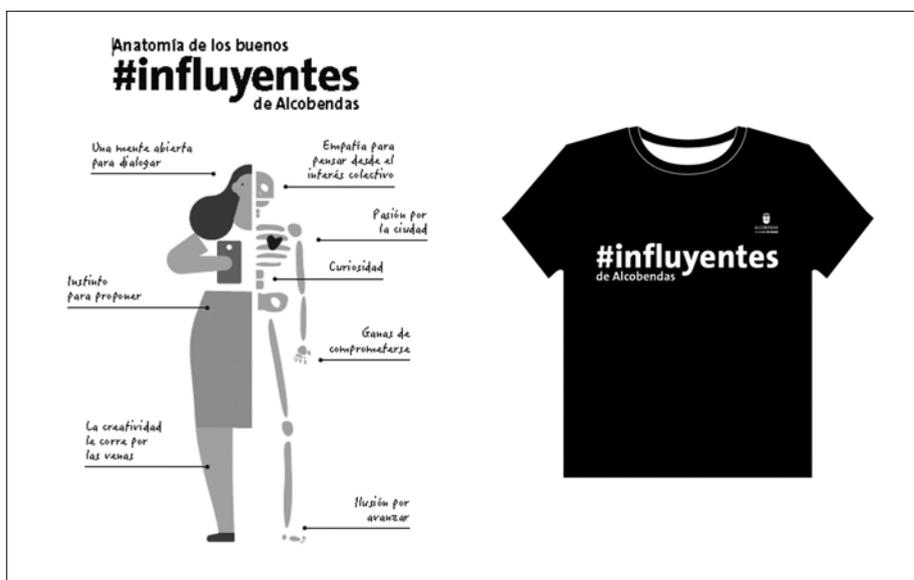
De todo aquel proceso de reflexión y, en cierto modo, reinención o reorientación, se empezó a trabajar en la figura de los #influyentes. Buscábamos y teníamos que hacer ver a la ciudad qué era lo que buscábamos, qué era aquello que creíamos que la ciudad necesitaba: vecinos y vecinas que influyeran realmente de una manera positiva en la vida de la ciudad. Vecinos y vecinas que estuvieran dispuestos a aportar un punto de vista constructivo, que tuvieran un perfil con unas características propias para aportar en su ciudad una mente abierta para dialogar, un instinto para proponer. Personas que pensarán en el interés colectivo, que tuvieran pasión por la ciudad, curiosidad, ganas de comprometerse e ilusión por avanzar con su ciudad. Esos eran los valores que queríamos que transmitiera la participación ciudadana en Alcobendas.

Pero, para ello, no solamente teníamos que buscar personas y agentes sociales con ese perfil, sino saber trasladárselo a la ciudad y transmitir o buscar las herramientas adecuadas para ello. Para ello se generó la campaña

«Anatomía de los buenos influyentes de Alcobendas», para transmitir qué es lo que pretendíamos con la participación ciudadana en el municipio.

Sabíamos el perfil y creíamos en los valores que queríamos transmitir con la participación ciudadana (Red de Municipios Digitales de Castilla y León, 2010), pero veíamos que las herramientas y los vehículos que teníamos para trabajar esa participación no eran acordes a lo que queríamos conseguir. El principal cambio debería producirse, por tanto, en nuestra principal herramienta: la reglamentación.

Ilustración 1. Campaña Comunicación #Influyentes de Alcobendas



Deberíamos caminar hacia un Reglamento de Participación Ciudadana que, aun manteniendo el consenso social y político, nos permitiese un sistema mucho más liviano, más acorde a los tiempos que nos tocaban vivir, más flexible en la preparación y desarrollo de órganos de participación y con una mejor comprensión para los vecinos y los propios técnicos municipales.

Con estas premisas se fue definiendo el tipo de participación que quería la ciudad: una participación positiva, con vecinos que miran hacia adelante, que propusieran desde la experiencia, que avanzaran con la ciudad, que huyeran y no se quedaran solo en la queja. Y la piedra angular era contar con una reglamentación más flexible en la que se recogieran unos puntos básicos y consensuados desde los que empezar a construir una nueva estrategia de participación.

2. «IDEANDO»

Una vez conseguido el nuevo reglamento, no sin dificultades a la hora de consensuarlo políticamente, ya que, desde unos ámbitos, la agilidad pretendida se vivía como una merma en las garantías de mantener la participación ciudadana y, desde otros, el establecimiento de un «modelo dual» entre lo digital y lo presencial se vivía como elemento para diluir la participación o conseguir avanzar en la política y estrategia de participación ciudadana, decidimos avanzar ideando en torno a tres líneas que considerábamos fundamentales en la ciudad:

1. Las organizaciones que crean ciudad: *activando organizaciones*.
2. El conocimiento en torno a nuevas (y no tan nuevas) formas de participación: *activando conocimiento*.
3. La propia ciudad, como territorio en el que desarrollar participación positiva y como generador de procesos enriquecedores: *activando ciudad*.

Se considera que estas tres líneas servirían como palanca para conseguir una política de participación positiva basada en la construcción conjunta.

Pero, para ello, además, deberíamos ser capaces de dar un paso más y trascender el término «participación ciudadana»; deberíamos ser capaces de idear un nuevo concepto de participación ciudadana que fuera más allá de lo que tradicionalmente se considera como tal, debíamos conseguir que la propia ciudad y la propia organización municipal hicieran además el mismo recorrido, para conseguir alcanzar otro tipo de conceptualización en torno a la participación. Términos como inteligencia colectiva, cocrear, innovar, avanzar, codiseñar, etc., deberían ser un activo y tener una presencia continuada cada vez que pusiésemos en marcha cualquier elemento de relación con la ciudad (Red Impulso, 2016).

El análisis de la anteriores acciones previas al actual reglamento nos permite ver, por tanto, que el territorio (ciudad), las personas (organizaciones) y la formación (conocimiento) son vitales para la reactivación y avance de la políticas de participación, considerándolas piezas clave sobre las que actuar en el momento en el que nos encontramos, tanto a nivel social, como organizacional, más ahora en el que se ha encadenado un cambio de modelo, con un cambio de gobierno municipal y una pandemia mundial que ha paralizado todas las estructuras estables y la vida participativa de la ciudad.

2.1. «Activando»

Es importante destacar en este momento que la primera intención (o más bien «tentación») en el rediseño de políticas públicas de participación, dada la situación o exigencias externas, puede ser activar las herramientas o metodologías antes que la estrategia. Pero, en el caso de Alcobendas, se demuestra que un buen diseño en la estrategia, permitirá después una correcta elección de las herramientas y metodologías. Por ello, cada una de las tres líneas de acción expuestas más arriba, las consideramos como «palancas» sobre las que ir generando proyectos y acciones. Solo podremos activarlas si antes las hemos Ideado.

Y en este siguiente paso, activar cada una de las palancas será el objetivo principal inicial. Pero activarlas no significa exponerlas a la actividad ciudadana directamente. Activarlas significa diseñarlas, valorarlas, estructurarlas y darles vida.

Las actuaciones sobre cada una de ellas deben ir orientadas a generar movimientos que generen, a su vez, nuevas capacidades para conectar unas palancas con otras. Para ello, la necesidad de activar cada una de estas palancas, se debe convertir en el objeto principal de este rediseño de la participación.

Esa activación deberá ser realizada bajo los valores ciudadanos anteriormente descritos (#influyentes) y con el horizonte de avanzar en participación hacia factores como los ya mencionados de innovación, cocreación, trabajo conjunto... Y «positividad».

No se trata, por tanto, de diseñar extensas líneas estratégicas con multitud de acciones en cada una de ellas. Se trata de buscar la sencillez y definir cada una de las líneas claramente en sus objetivos y, solo entonces, en cada una de ellas, plantear un único proyecto que sirva como «motor innovador» y que sea el que vaya marcando y generando el resto de acciones a abordar en cada línea. Algo así como el primer motor inmóvil de Aristóteles, que «mueve sin ser movido». La definición de cada «motor innovador» viene delimitada por las necesidades detectadas en cada una de las líneas o palancas, pero debe mantener, en cualquier caso, el denominador común de la innovación, no solo en el desarrollo y técnicas o herramientas utilizadas, sino en cada una de las fases de su diseño.

A continuación se presentan cada una de las tres líneas con el «motor innovador» que la define y que está sirviendo a su vez como «activador» de cada una de ellas.

2.1.1. *Líneas / palancas de acción en la estrategia*

2.1.1.1. *Activando organizaciones: necesidad de innovación en el tercer sector; asociacionismo; colectivos; líderes; organizaciones activas*

Esta palanca busca, con mayor razón en la situación en la que nos encontramos, la paulatina reactivación de las asociaciones en todo lo relativo a su funcionamiento, participación en la vida de la ciudad y relación con otras asociaciones, agentes sociales y con el propio Ayuntamiento, bajo el prisma de la innovación.

Esta línea se pretende activar a través del motor innovador del Plan de Innovación de Asociaciones. El plan persigue sumar toda la inteligencia colectiva de Alcobendas, mediante la interconexión de los diferentes actores, para conseguir tener claro el horizonte al que debe encaminarse el movimiento asociativo del futuro y, por ende, la ciudad.

Las asociaciones y otros grupos se conforman como resultado de la voluntad individual y grupal de conseguir fines colectivos, que puedan revertir en un mayor bienestar de la comunidad. Por ello se organizan, se proponen una serie de objetivos a corto, medio y largo plazo. Siendo por este trayecto por el que deben ser acompañados, guiados, a nivel técnico, cuando el grupo lo demande y conservando su capacidad de decisión de hacia dónde dirigirse.

Los elementos del tejido social de las organizaciones (sus personas, colectivos, líderes naturales...) se relacionan entre sí y forman redes de relación. Estas relaciones son muy intensas a nivel interno, entre componentes de cada entidad, pero con el tiempo se ha ido perdiendo la interacción con la ciudad, con la comunidad, el entorno. En el tejido asociativo, en las organizaciones formales, las personas que participan internamente lo hacen de diferentes formas y por diferentes causas, desarrollando diferentes «papeles». Ya en el siglo XXI vemos nuevas formas menos «oficiales» de participación, más puntual e intensa, pero también más efímera.

Por otro lado, tratando de ponernos más en el punto de vista de las organizaciones, estas se desenvuelven en un «ecosistema» para el que no todas están preparadas: mayor digitalización, mayor atomización de las actividades y de cambios en las formas y hábitos ciudadanos o de las acciones a emprender y el mayor peso de actividades demasiado concretas. A todo ello se une el perfil de la persona asociada no solo en cuanto a edad, cuestión fundamental, sino también en cuanto a capacitación frente a estas demandas.

Esta situación se ha visto seriamente agravada con la realidad sociosanitaria vivida en el último año y medio. El parón sufrido por muchas entidades ha resultado devastador, ya que no solo la suspensión de la actividad, sino la incertidumbre ante las expectativas y la falta de programación, ha derivado en un semiabandono de muchas personas a cargo de las mismas. En cualquier caso, se ha detectado que las entidades que han sufrido mayores parones de actividad y han resultado más dañadas han sido aquellas con menos capacidad de adaptación y menor potencial innovador, características poco frecuentes en cierto tipo de entidades.

Esta situación exige un papel activo del Ayuntamiento hacia las entidades, que aborde, por un lado, el asunto «estructural» de las mismas, pero, por otro lado, el derivado del momento actual y la reactivación necesaria para la vuelta a la actividad en la ciudad, desde el prisma de la innovación.

Para ello, como ya se ha indicado, se aborda como proyecto motor innovador el Plan de Innovación de Asociaciones con y para todo el tejido asociativo para los próximos años. Para lograrlo, empezamos un camino marcado por dos importantes momentos sobre los que se están realizando todas las acciones:

- Primer momento: «reconocemos». Se hace fundamental comenzar con un trabajo de elaboración de un diagnóstico participado junto con el tejido asociativo, que nos está permitiendo obtener una foto de la evolución del mismo.

Este diagnóstico se ha desarrollado en dos vectores y en diferentes momentos para cada uno de ellos.

El primero es el del trabajo con los técnicos municipales que trabajan directamente con asociaciones.

El segundo ha sido un trabajo directo y abierto con las propias entidades.

En las últimas dos décadas, Alcobendas ha experimentado profundos cambios, pero hay algo que permanece estable en nuestra ciudad: la cantidad y calidad de sus asociaciones y ONG. Un alto grado de desarrollo del asociacionismo, básico para la salud de la participación en la vida pública y pilar básico de la construcción de la ciudad de Alcobendas. Contamos, por tanto, con un asociacionismo plural, que facilita a la población cauces de participación que, tradicionalmente, ha venido vertebrando la participación sectorial en la ciudad.

El horizonte de este asociacionismo pasa por programar, de manera conjunta, acciones para alcanzar los objetivos comunes a los vecinos y vecinas que las componen, motivar a los ciudadanos con necesidades y demandas

comunes para formar parte del tejido asociativo, facilitar el relevo natural de los cargos, adquirir los requisitos que marca la Ley, estar actualizados, así como la desaparición acompañada y asistida para los que vayan quedando por el camino, formarse y hacer una transición guiada y amable hacia nuevos métodos, formas y recursos tecnológicos para fomentar entre sus filas más participación, transparencia y difusión de sus importantes actividades, tanto para los vecinos y vecinas como para el futuro de la ciudad.

Ilustración 2. Campaña Plan Innovación Asociaciones



– El segundo momento: «reflexionamos». Este segundo momento se ha traducido en el desarrollo de un laboratorio de innovación asociativa en el que se han trabajado tres ejes fundamentales para analizar el tejido asociativo en la actualidad.

a) El eje de la innovación, en la misión objetivos, actividades y relación con la ciudad.

b) El eje de la innovación, en las estructuras y visión de relevos internos en las asociaciones.

c) El eje de la innovación, en modernización y legislación por parte de las organizaciones.

Dentro de esos ejes se han planteado «retos» a resolver, en base a lo detectado en el diagnóstico participativo. Para salvar o dar respuesta a esos retos, se invita a las entidades a «pensar fuera de la caja». Pensar fuera de la caja es mucho más que ser creativo, es pensar de una manera distinta;

requiere abordar los retos de una manera innovadora, imaginar un campo de acción más grande del marco tradicional en el que te has movido siempre; es una forma inventiva y original de buscar múltiples respuestas ante una incógnita o reto.

- El tercer momento: «actuamos». Este tercer momento se concretará en el encuentro de reactivación del tejido asociativo, donde tanto organizaciones como los distintos actores implicados pondrán en común y propondrán líneas de trabajo para la consecución de los retos planteados, dando paso a un cuarto paso en el que cerrar un plan de trabajo continuado de actuaciones conjuntas para un período mínimo de dos años (previsión inicio en octubre de 2020).

2.1.1.2. *Activando conocimiento: necesidad de innovación en la formación para la ciudadanía y en la generación de conocimiento ciudadano*

Durante 2020, era necesario dar cumplimiento a lo recogido en el art. 38 del Reglamento de Participación Ciudadana de generar «formación específica de participación ciudadana y en colaboración con otras áreas municipales, haciendo especial hincapié en formas de participación ciudadana innovadoras». En los peores días del confinamiento derivados de la pandemia se empezó a gestar el proyecto motor innovador de esta línea: la Escuela de Participación e Innovación Ciudadana de Alcobendas (EPICA).

La situación nos dio la oportunidad de acelerar la parte virtual para, en meses posteriores, ir trabajando en la parte presencial.

Esta parte virtual de EPICA, debido en parte a la situación en la que nos encontrábamos en su inicio, está trabajada con las herramientas más sencillas: acceso a través de la página web municipal y redireccionando desde la Plataforma de Participación, y con el uso de una plataforma en línea de formación gratuita. Con ello, creemos que hemos conseguido un resultado que, al menos, ha ido ilusionando a todas las partes implicadas y cumpliendo su cometido sin dejar de crecer, tanto en acciones formativas, como en personas a las que se ha dirigido.

Ilustración 3. Presentación EPICA en Redes Sociales



Con el motor innovador de EPICA, pretendemos promover intercambios sociales e incentivar el sentido crítico y participativo de los ciudadanos en la construcción de un modelo, que busca convertir la información en conocimiento y este, en participación y compromiso por la innovación social transformadora en la ciudad.

No solo se pretende trabajar la parte tecnológica de formación e innovación, sino generar procesos de innovación social con los ciudadanos y asociaciones que converjan en puntos comunes.

Los ritmos en los que nos hemos estado moviendo para trabajar y desarrollar esta iniciativa han sido (y así debían ser) muy ágiles y, como fruto, ha dado contenidos y ritmos muy ricos en cuanto a participación y dinamización social, generando una «escuela» orientada a facilitar experiencias de capacitación, tanto para los y las ciudadanas como para asociaciones y otros colectivos e instituciones, ofreciendo un espacio presencial y virtual de formación continua donde dar a conocer derechos y deberes, acercar la Administración a la ciudadanía y facilitar conocimiento de manera lúdica y participada.

No se trata solo de una formación basada en la capacitación o traspaso de contenidos, sino que pretende promover intercambios sociales e incentivar el sentido crítico y participativo de los ciudadanos y ciudadanas.

El planteamiento inicial fue una oferta de cinco «píldoras formativas» que trabajan desde la participación ciudadana a nivel teórico y práctico, hasta aspectos de modernización y procesos innovadores de regeneración en las asociaciones, pasando por los ODS, para dar también una pincelada de cooperación (los contenidos fueron inicialmente trabajados 100% por el equipo de participación, al igual que el montaje y edición de cada curso). Las píldoras y cursos con las que se inició el proyecto son:

- «En busca de la ciudadanía consciente: activando la participación ciudadana»⁵³.
- «Participación en Alcobendas, activando la ciudad»⁵⁴.
- «Participación en Alcobendas: activando las subvenciones desde el sofá»⁵⁵.
- «De los 80 a la transición digital de nuestra asociación»⁵⁶.
- «Activando la Agenda 2030: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible»⁵⁷.

Ilustración 4: Material divulgación y explicación EPICA



⁵³ Disponible en: <https://view.genial.ly/5e9db18d873c640dabdef32c/learning-experience-didactic-unit-en-busca-de-la-ciudadania-consciente-activando-la-participacion-ciudadana> (fecha de ultimo acceso: 13 de agosto de 2021).

⁵⁴ Disponible en: <https://view.genial.ly/5e9964d0206ade0e19f8b9d7/learning-experience-didactic-unit-la-participacion-en-alcobendas> (fecha de ultimo acceso: 13 de agosto de 2021).

⁵⁵ Disponible en: <https://view.genial.ly/5e9fee7743a2920da1dfeea/learning-experience-didactic-unit-subsenciones-desde-el-sofa> (fecha de ultimo acceso: 13 de agosto de 2021).

⁵⁶ Disponible en: <https://view.genial.ly/5ea7d05d990eab0db81316ab/interactive-content-de-los-80-a-la-transicion-digital-de-nuestra-asociacion> (fecha de ultimo acceso: 13 de agosto de 2021).

⁵⁷ Disponible en: <https://view.genial.ly/5ea30dc6075c7c0dc0fe7eda/presentation-objetivos-de-desarrollo-sostenible-ods> y <https://view.genial.ly/5ea7d05d990eab0db81316ab/interactive-content-de-los-80-a-la-transicion-digital-de-nuestra-asociacion> (fecha de ultimo acceso: 13 de agosto de 2021).

En una posterior convocatoria a la ciudadanía, en colaboración con otras áreas municipales, se han ofrecido, hasta el momento, otras experiencias de formación gratuitas y con contenidos, bien generados por la propia ciudadanía o por las citadas áreas.

Las últimas incorporaciones son:

- «Asociaciones 2.0. De la Casa de las asociaciones a internet», diseñada por Un vecino de Alcobendas.
- «Aprende a contar cuentos con: Erase una vez un cuentacuentos», diseñada por una vecina de Alcobendas integrante de Asociación.
- «Gestión emocional: un recurso para el día a día», diseñada por una vecina de Alcobendas.
- «Generando una sociedad sin violencia», diseñada por el Área Municipal de Mujer.
- «Gestión de huertos urbanos», diseñada por el Aula de Naturaleza.
- «Vermicultura doméstica», diseñada por el Aula de Naturaleza.
- «Agricultura doméstica», diseñada por el Aula de Naturaleza.
- «Hablemos circular», diseñada en colaboración entre Área Municipal de Medio Ambiente y una asociación local.

Como se puede apreciar, el grado de avance y consolidación de la Escuela en estos meses es importante, siendo evidente el amplio recorrido que puede tener. Esto, en parte, creemos que es debido a sus características y fortalezas, que podemos concretar en:

- Gratuita.
- 100% virtual, no siendo necesario contar con espacios. Aspecto muy oportuno en su lanzamiento, coincidente con el confinamiento de la población, siendo positivo tanto para teletrabajar en su desarrollo, como para poder realizar sus acciones formativas.
- Flexibilidad de horarios: desaparecen las barreras espacio temporales.
- Variedad de experiencias de formación: desde cursos sencillos, a modo píldoras formativas, a cursos más específicos y de mayor duración.
- Multimedia: puesto que puede incorporar una variedad de elementos, como textos, gráficos, audio, vídeo, animaciones, etc.
- Abierta: ya que ofrece libertad para moverse dentro del dispositivo de formación, avanzar a ritmo personalizado y elegir opciones propias.

- Énfasis en el trabajo en grupo y el aprendizaje colaborativo.
- Los contenidos de cada acción formativa han sido trabajados, editados y montados 100% por el equipo de participación, estando abierta la creación de más cursos en colaboración con otras áreas municipales, así como con las asociaciones, colectivos y ciudadanía experta que esté interesada.
- Impacto positivo en la ciudadanía, asociaciones y otras áreas municipales:
 - Buena acogida en su lanzamiento, llegando a 100 inscripciones solo 10 días después y a un total de 619 en la actualidad.
 - Los datos de los cuestionarios de evaluación de sus acciones formativas son altamente positivos.
- Implicación de la ciudadanía, asociaciones, colectivos e instituciones, a la hora de participar en los cursos, pero también en el diseño y desarrollo activo de experiencias formativas para ofrecerlas desinteresadamente desde EPICA.
- Espíritu de experimentación e innovación en las distintas experiencias de formación, probando el uso de distintas aplicaciones que complementen la plataforma utilizada, como Google Classroom o YouTube.
- Cabe destacar que la publicación del nacimiento de la escuela, publicada el 14 de mayo en la red social Twitter, rompió todas las estadísticas de cualquier publicación hasta la fecha en la cuenta de Participación Ciudadana.

Ilustración 5. Características de EPICA



Podemos concluir, por tanto, que EPICA se está convirtiendo en un potente proyecto motor innovador para, hacia y desde la ciudadanía, en lo que a participación ciudadana se refiere, trascendiendo de nuevo a dicho término e incluyendo en este ámbito nociones de lo que ya venimos hablando sobre cocreación e innovación ciudadana. Del mismo modo, vemos que la actividad en este proyecto es generadora de nueva actividad, de nuevos procesos, que no solo se quedan en contenidos, sino también en actitudes y con recorrido en cada una de las acciones, ya que no se trata de una mera transmisión de conocimientos sino del establecimiento y activación de una nueva forma de relación entre agentes de la ciudad.

2.1.1.3. *Activando ciudad: distritos y ciudad. Necesidad de innovación en la cocreación y diseño ciudadano para el territorio y la estrategia de ciudad*

Esta línea de trabajo es la más amplia, precisando de varios proyectos motores de innovación para poder avanzar, dada la realidad y la amplitud de los temas que se quieren abordar. Los objetivos se encaminan a conseguir adaptar las acciones de participación a las nuevas realidades, sumando la realidad derivada de la pandemia.

Esta línea aborda todos los proyectos participativos con incidencia directa en el territorio, bien sea a nivel de distritos, de sectores concretos o a nivel de ciudad. Viene fuertemente marcada por el Reglamento de Participación Ciudadana, aprobado en 2019, pero, dentro de la libertad que este nos permite, se mueve en unos parámetros metodológicos basados siempre en la innovación de los métodos empleados y las formas de abordarlos.

Los proyectos motor de innovación en esta línea son:

1. Diseño y cocreación en la participación en los distritos.
2. Laboratorios urbanos/ciudadanos.
3. Activando la solidaridad de Alcobendas.
4. Cocreación y participación en la estrategia de ciudad.

1. Diseño y cocreación en la participación en los distritos

La participación territorial a través de barrios y distritos, ha tenido una amplia tradición y recorrido en Alcobendas. Ha venido recorriéndose en los distintos Reglamentos de Participación Ciudadana de la ciudad y contando con una gran actividad a lo largo de los años (Ayuntamiento de Alcobendas, 2009).

Es cierto que los órganos y canales de participación desarrollados en este ámbito habían venido sufriendo un cierto anquilosamiento, ya citado, siendo los canales que más se han resentido de la tradición e inmovilidad en los que han venido derivando la participación.

Por eso, debíamos ser capaces de, aun manteniendo esa esencia de los órganos tradicionales, inocular una alta dosis de innovación para poder reactivarlos y hacerlos socialmente rentables y atractivos para los vecinos de cada zona, ya que, además, su celebración y mantenimiento son un requisito del actual reglamento.

Las Asambleas de distrito

Las Asambleas de cada distrito son el órgano básico de participación, desde la que emanan el resto de canales y órganos de participación en cada uno de los tres distritos de la ciudad. La celebración de estas asambleas había devenido en un acto casi de rendición de cuentas del equipo de gobierno en cada uno de los distritos, haciendo cada vez más estrecho el embudo para la participación ciudadana. Era necesaria una nueva fórmula y manera de enfocar las mismas.

La Asamblea de distrito es un espacio anual de escucha, colaboración y diálogo entre los vecinos y vecinas del distrito y los representantes munici-

pales, contando con la presencia del alcalde, el vicealcalde, el concejal de distrito y otros concejales delegados, que tratan distintos temas de interés con las personas participantes (Ayuntamiento de Alcobendas, 2019).

Su principal función es actuar como observatorio de las necesidades del distrito, recogiendo propuestas ciudadanas sobre el funcionamiento del mismo y sus servicios y actuaciones municipales. Para la celebración de las del año 2019, primeras con este formato, se crearon distintas mesas de trabajo en las que los asistentes aportaron sus ideas y propuestas, colaborando y participando para diseñar un distrito a la medida de sus habitantes.

Además, por primera vez, se eligió por sorteo a los representantes de los vecinos, que llevan la voz de estos a los distintos espacios de participación ciudadana del distrito y la ciudad. La elección se realiza mediante sorteo público entre el listado de interesados, seleccionando a cinco personas para cada distrito, que participarán en las Juntas Municipales de Distrito, el Consejo Social de la Ciudad y otros espacios de participación.

Los destinatarios son vecinos de cada uno de los distritos de Alcobendas, asociaciones, entidades o personas que desarrollen su labor en el distrito o tengan interés en el mismo y sus objetivos se concretan en:

- Facilitar la participación ciudadana de los vecinos del distrito.
- Poner a disposición de los vecinos del distrito la mayor información y publicidad sobre las actividades y acuerdos que afecten a su entorno.
- Colaborar con otros espacios de participación y con la Administración municipal.
- Elegir cada cuatro años a los representantes vecinales necesarios para representar al distrito en otros órganos municipales de participación ciudadana.

La metodología de trabajo cuenta con distintos momentos de participación y colaboración:

1. Recepción y presentación de la Asamblea.
2. Momento de colaboración en grupos.

Mesas temáticas de participación, colaboración y diálogo de vecinos con representantes municipales (concejal de área o quien se designe) para cada mesa temática (trabajo «por rincones»).

Al menos se crean las siguientes mesas temáticas:

- Urbanismo y vivienda.

– Medio ambiente y mantenimiento de la ciudad.

– Seguridad ciudadana, tráfico y movilidad.

Estas mesas pueden dividirse, si así se considera, pero siempre tienen que estar integradas por, al menos, un responsable del área temática.

Los concejales de distrito y alcalde pueden desplazarse libremente de una mesa a otra, dialogando con los participantes con independencia de la temática de cada mesa.

Una parte del diálogo y participación se da sobre proyectos que define cada área. Para ello, cada área puede proponer los proyectos y temas sobre los que desee que se recojan propuestas y opiniones vecinales. Se puede utilizar material gráfico a modo de paneles y otra documentación que considere el área.

La colaboración y participación también puede ser libre sobre las propuestas, consultas y/o quejas que planteen los propios vecinos y vecinas participantes.

Los participantes pueden moverse libremente de unas mesas a otras dialogando con los concejales y representantes institucionales presentes en cada mesa.

Se dispone una mesa con café, té, agua y similar, para invitar al movimiento y otorgarle dinamismo al espacio.

En cada mesa se cuenta con una persona que realizará una representación visual con la metodología «visual thinking», a modo de conclusiones sobre lo sucedido en cada espacio.

3. Elección de representantes vecinales.

En cada asamblea de distrito se eligen por sorteo cinco representantes vecinales (tres para la Junta Municipal de Distrito y dos para el Consejo Social de la Ciudad –titular y suplente–) de una única urna. Además se extraen al menos 15 nombres más, elaborando una lista de espera de representantes para cada distrito.

Los representantes vecinales, tendrán las siguientes funciones:

– Representar la voz vecinal en los espacios de participación ciudadana.

– Analizar y priorizar en el Foro de Estudio y Análisis del distrito (en el que son participantes) los asuntos surgidos de las Asambleas.

– Asistir y participar activamente en los espacios para los que han sido elegidos (Juntas y Consejo Social de la Ciudad).

- Posibilidad de asistir y participar en cualquier foro y espacio de participación ciudadana que se convoque.
- Recoger y trasladar propuestas.
- Escuchar activamente.

Para explicarles su función y el modelo de participación se mantiene un primer encuentro con ellos tras la Asamblea.

4. Cierre de la Asamblea.

Una vez celebrada cada Asamblea, se convoca el Foro de Estudio y Análisis de cada distrito, en el que, en convocatoria abierta, se priorizarán cada uno de los temas surgidos en cada asamblea, que formarán el contenido sobre los que se celebrarán en cada distrito, los foros o laboratorios temáticos a lo largo del año siguiente (durante 2021, nos hemos visto obligados a realizarlas en formato virtual con las dificultades que eso supone, pero siguiendo el mismo esquema).

2. Laboratorios urbanos/ciudadanos

De cara a abordar los retos que se van detectando en la ciudad, proponemos la celebración de laboratorios ciudadanos o laboratorios urbanos, en los que, superando el anterior concepto de proceso participativo, partimos de un reto común, compartido y consensuado para alcanzar unas propuestas desde lo positivo y que huyan de la tradicional queja, reclamación o delegación de responsabilidades (Acevedo y Dasen, 2016).

Se intenta superar el mero proceso participativo, al generar espacios abiertos para la cocreación de ideas y propuestas para afrontar los retos que tenemos como ciudad a todos los niveles. Se apoyan en la estructura y reglamento de participación de la ciudad, pero pretenden ir más allá al adoptar una cultura de conocimiento abierto para la innovación social.

Si las Asambleas eran un proyecto motor de otros proyectos innovadores, los laboratorios son proyectos motores que inciden directamente en la solución compartida de retos en torno a una cuestión concreta.

Por el momento se ha celebrado, por un lado, el *Laboratorio ciudadano sobre movilidad en torno a los centros escolares*, reuniendo a un grupo de más de 80 personas entre profesorado, familias, vecinos, expertos, asociaciones y alumnado, para reflexionar sobre su realidad en el municipio y sobre posibles fórmulas de solución.

Ilustración 6. Comunicación. Lab Movilidad en torno a centros escolares

LABORATORIO

MOVILIDAD

en torno a los centros escolares



Programa Sábado 15 de febrero

MAÑANA

10.30 - 11.00 APERTURA Y PRESENTACIÓN.
11.00 - 12.30 PONECIAS.

- Verónica Martínez, Arquitecta Urbanista
"Camino escolares. Herramientas de Regeneración Urbana."
- Yolanda Rodríguez Gujjarro, Licenciada en Ciencias Medioambientales
"Cómo influye a tu salud la manera de moverte por la ciudad".
- Eva Pucho Navarro, Psicóloga Medioambiental
"¿Y tú cómo ibas al colegio? Motivos del hoy y propuestas para el mañana".

12.30 - 14.30 COCREAMOS: Empatizamos, definimos y analizamos.
14.30 - 16.00 COMIDA.

TARDE

Se incorporan a los talleres de Chiquitectos los menores de 6 a 11 años inscritos y continúan su trabajo en las mesas los mayores de 12 en adelante.
16.00 - 18.00 Ideamos y prototipamos: talleres y mesas.
18.00 - 19.30 PRESENTAMOS LOS PROTOTIPOS.
19.30 DESPEDIDA Y CIERRE.

* Incluye la comida para mayores de 12 años y la merienda para los menores de 11 años.



En este laboratorio (Lab), los participantes pudieron empatizar con el reto planteado a través de las exposiciones de cuatro expertos en movilidad, que planteaban el tema desde diferentes perspectivas para, una vez en mesas de trabajo, plantear los perfiles implicados en la solución del mismo.

Más adelante, con la incorporación paralela de los menores y jóvenes a la jornada, todos los participantes definieron el reto, idearon posibles propuestas y construyeron soluciones para poder resolver el reto de la movilidad en nuestra ciudad.

Al finalizar el Lab, todos los grupos, adultos, jóvenes y niños presentaron sus soluciones al resto de participantes y que serán trabajadas en futuros Foros ciudadanos. El más próximo, el que se está actualmente generando sobre itinerarios a pie a los colegios.

El laboratorio mas reciente es el que tiene que ver con el Plan de Innovación para Asociaciones, en el que se han trabajado los retos que tiene por delante el tejido asociativo de la ciudad para avanzar hacia la innovación y la modernización del mismo en la situación actual.

Ilustración 7. Comunicación Laboratorio Innovación Asociativa



Casi de forma paralela se han trabajado otros laboratorios urbanos que se abordan en el siguiente punto sobre estrategia de ciudad. En los próximos meses se van a celebrar otros, relativos a la economía circular en el municipio y humanización de bibliotecas.

3. www.activandolasolidaridaddealcobendas.es

Este espacio se creó a raíz de las muestras de solidaridad que se fueron dando en el confinamiento, durante los momentos más duros de la pandemia. En este escenario de confusión, la sociedad civil comenzó, como en muchos otros lugares, a organizarse para poder ofrecer respuesta a las necesidades básicas que iban surgiendo: alimentos, compras, atención telefónica, voluntariado, elaboración de material sanitario...

En los primeros días del confinamiento, por los diferentes canales de atención ciudadana y de escucha activa, se reciben solicitudes y propuestas de los y las vecinas ofreciendo ayuda. Desde la Subdirección de Participación Ciudadana se valora la necesidad urgente de unificar la información, establecer un punto de encuentro entre aquellas personas que quieren ayudar o bien ser ayudadas y aquellas iniciativas que van surgiendo en todo el panorama local, autonómico o incluso internacional.

Para ello, desde Participación, se crea un espacio web (<https://www.activandolasolidaridaddealcobendas.es/>), donde se canaliza la solidaridad de los vecinos y vecinas con el fin, no solo de canalizar, sino de activar aún más la participación social en la ciudad. Además, este espacio web, dado el

formato y características dinámicas que tiene, al ser planteada en formato casi de blog, es utilizado por otros servicios municipales para ofrecer información y recursos sobre las medidas a tener en cuenta en el estado de alarma.

La web se lanza el 4 de abril de 2020 y, al ser un espacio de colaboración, es necesaria una coordinación constante con las áreas de mayor impacto durante la crisis: Patronato de Bienestar Social, Policía, Protección Civil, Fundación Ciudad de Alcobendas, Servicio de Mayores.

En coordinación con el Patronato Municipal de Bienestar Social se establece crear una zona en la web donde, a través de un formulario, recoger la información de las personas que se ofrecen como voluntarios y organizar a las mismas.

Junto con la Fundación Ciudad Alcobendas, se trabaja para coordinar y derivar a las empresas que ofrecen de manera voluntaria donaciones de material y apoyo logístico, diseñando un espacio en la web para tal fin.

El Servicio de Mayores da difusión de las iniciativas que están llevando a cabo y de las actividades de apoyo para mayores con el objetivo de llegar, al no disponer hasta la fecha de canales digitales para informar.

A su vez, se coordina con el Servicio de Atención Ciudadana y se ajusta la web para mejorar la búsqueda de las iniciativas y la información relevante.

En dicha web se actualiza, día a día, la información ofrecida tanto por la ciudadanía como por el resto de áreas municipales.

Una vez finalizado el período más duro de la pandemia, dado el nivel de penetración en la ciudad y la agilidad que nos da dicho espacio, se ha mantenido y está cobrando especial importancia como proyecto motor de innovación.

4. Cocreación y participación en la estrategia de ciudad

De nuevo la pandemia fue la que marcó el rumbo en un tema crucial como la planificación estratégica, pero la capacidad de adaptación y el hecho de tener muy claros los objetivos hicieron que un proyecto puntual se convirtiera en un potente proyecto motor de innovación con la ciudadanía.

En la fase final del confinamiento se elaboró el Plan ReActiva de Alcobendas, plan de reactivación económica y social de la ciudad para dar respuesta rápida y eficaz a los cambios tan dramáticos que se habían producido en el entorno. El plan comenzó con la elaboración de un diagnóstico realizado en los meses de mayo y junio de 2020, que permitió aterrizar el alcance de la crisis, tanto en la esfera global como en la local.

Como consecuencia de este diagnóstico, se planteó una serie de actuaciones de choque, posibles y deseables, para la reactivación económica y social de Alcobendas y medidas a corto y medio plazo incluidas en el Plan de Acción Municipal PAM (Ayuntamiento de Alcobendas, 2020).

Una vez diseñadas esas primeras medidas, comenzaron las acciones del Gobierno de España y de la Unión Europea, que hacían ver la posibilidad de solicitud de fondos para acometer la situación en la que se encontraban inmersas las ciudades.

Ante esa previsión, en vista de poder contar con una estrategia de ciudad que fuera más allá de un mero plan de choque, se decidió abordar el diseño de un plan estratégico que marcara el rumbo de la ciudad hacia el horizonte del año 2030 y, ahora más que nunca, bajo el paraguas y la necesidad de cocrear con todos los actores de la ciudad, definir los retos a los que nos enfrentamos como ciudad e idear conjuntamente las formas de abordarlos.

Esto nos permitiría, mediante la innovación ciudadana y urbana, además, tener la opción de canalizar los posibles fondos europeos que se pusieran a disposición de las ciudades para paliar la situación social en la que nos encontramos.

Este diseño se comenzó a través de la Dirección General de Planificación, Organización y Calidad, que propuso como objetivo la elaboración e implementación del 4.º Plan Estratégico de Ciudad de manera participada y colaborativa con los actores de la ciudad. Para ello, se coordina y diseña la incorporación de un proceso participativo desde la Subdirección de Participación Ciudadana, integrado en la metodología del plan a desarrollar.

Desde Participación Ciudadana se apuesta por integrar en el proceso los espacios de participación vigentes en el municipio, así como las nuevas metodologías que se venían utilizando desde hacía meses, encaminadas a innovar en todo lo referido a participación y planificación ciudadana, además de diseñar espacios específicos en los que confluyan los distintos agentes sociales y económicos que intervienen en la cotidianeidad de la ciudad.

Desde la Dirección de Planificación, se apuesta por una planificación más flexible y abierta a «estrategias y planes emergentes», pero a la vez, se hace necesaria la alineación de la estrategia a la «Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible» de Naciones Unidas, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, y con la Agenda Urbana Española (AUE), que también apuesta por la visión integrada de la sostenibilidad, ambiental, social y económica; así como el mecanismo de recuperación y resiliencia.

Todas estas cuestiones deberían estructurar la elaboración del plan y marcan ya las temáticas y líneas de trabajo a poner en el centro del debate con los agentes sociales. Todo ello, en la actual realidad de fragmentación política e institucional y unida a la situación social, obliga a una nueva cultura de entendimiento político y colaboración institucional y ciudadana.

Es evidente que la existencia de un plan estratégico a largo plazo mejorará la sostenibilidad de la estrategia global de la ciudad ante esta nueva realidad; y si, además, se realiza no solo con la participación, sino con la implicación directa de los actores sociales en lo referido a definición de retos y posibles soluciones, se garantiza la continuidad de los proyectos y las estructuras idóneas, tanto económicas como políticas, para ponerlos en marcha.

Inciendo en lo anterior, entre los elementos diferenciadores respecto a anteriores planes del municipio puede destacarse la apuesta decidida por la Agenda 2030, la Agenda Urbana Europea y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España (España Puede), así como la articulación del plan en dos perspectivas:

- Perspectiva ciudad: que abarcaría los ejes social y sanitario, entorno urbano y natural, y económico y empleo.
- Perspectiva institucional: con un único eje, transformación hacia la Administración del siglo XXI.

En este contexto de elaboración del plan estratégico por el Área de Planificación, se establece la coordinación con la Subdirección de Participación Ciudadana, para aportar al citado plan metodologías de participación, cocreación e innovación social y ciudadana para toda la ciudad, no solo desde la ciudadanía y asociaciones, sino también desde las empresas, comercios, agentes sociales, educativos, económicos, territoriales, de innovación..., con el propósito de que todos estos agentes con los que cuenta Alcobendas identifiquen posibles retos a los que nos enfrentamos como ciudad; pero, además, creen conjuntamente este proyecto urbano global desde la inteligencia colectiva, el aprendizaje, la experimentación y la innovación.

¿Cómo se aborda el plan?

Se aborda desde un proceso continuo de reflexión sobre Alcobendas, sobre cómo es y cómo desean sus ciudadanos que sea en el futuro, elaborándolo de forma colaborativa, participada y deliberada y que dé como resultado un nuevo plan, suficientemente ambicioso, entusiasta y, a la vez realista, marcando un nuevo estilo de gestión:

- Con transparencia, contando con la ciudadanía desde el principio.

- Con participación y coordinación, involucrando a todos nuestros grupos de interés: ciudadanía, asociaciones, entidades y agentes sociales, empresariales y sindicales.
- Con realismo, fijando prioridades que hagan posible alinear objetivos y recursos.
- Con responsabilidad y coherencia, para que los compromisos sean posibles y conocidos por todos.

Concretando, desde el área de Participación Ciudadana se establecen distintos momentos de participación y cocreación con la ciudadanía y agentes sociales y económicos, que complementan la metodología y fases que inicialmente establece la Dirección de Planificación, Organización y Calidad. La estructura metodológica, en la que aún nos encontramos inmersos a la hora de escribir estas líneas, quedó como refleja el siguiente esquema metodológico y de fases:

Fase I: Diagnóstico (2020-1.º trimestre 2021)

En esta primera fase se hace un estudio de la situación actual del municipio, así como de las tendencias del entorno (Ayuntamiento de Alcobendas, 2021). Desde Participación Ciudadana se aportan las conclusiones de las Asambleas de distrito celebradas en 2019, para que se incorporen junto al resto de estudios e informes de diagnóstico del municipio.

Fase II: Diseño participado, innovación y cocreación ciudadana (a partir del 2.º trimestre 2021)

En esta fase es en la que se concentra el grueso de la participación de los agentes sociales en todo el proceso. La metodología generada ha sido ecléctica, personalizada y ajustada a la realidad de la ciudad, desarrollada, *ad hoc*, por Participación Ciudadana para este proyecto. Durante el desarrollo del plan se han tenido que realizar ajustes metodológicos, para conseguir una mayor participación e interacción entre los actores. El objetivo de esta metodología colaborativa ha sido generar un retrato de ciudad, centrandó su eficacia en crear una brújula que guíe hacia la definición de un ecosistema de futuro próspero, delimitado por los límites sociales y planetarios establecidos desde los ODS y que permita la toma de decisiones a nivel estratégico.

Debido a la situación sanitaria excepcional, la metodología desarrollada en las sesiones ha sido íntegramente digital, suponiendo un reto, al tiempo que una herramienta definitiva a integrar en los procesos de participación futuros.

En cuanto a la difusión y espacio virtual del plan se ha llevado a cabo un desarrollo específico web, redireccionado desde www.alcobendas.org, e incorporándolo en el espacio www.activandolasolidaridaddealcobendas.es.

El plan ha contado con tres momentos de participación, que han tenido reflejo y soporte en dicho espacio web:

1. Primer momento: consulta *online* «visión 2030»

El espacio de consulta a los distintos actores de la ciudad sobre cómo debería ser Alcobendas en el 2030. Esta visión ha servido de marco de partida para idear los proyectos de ciudad. La consulta se inició el 26 de marzo, estando operativa y viva durante todo el proceso de participación del plan, manteniéndose hasta 30 de junio.

2. Segundo momento: laboratorios urbanos «retos 2030»

Los laboratorios urbanos se han planteado como espacios de participación donde producir y trabajar desde la experimentación y el prototipado, haciendo posible el encuentro entre diversos actores, saberes, experiencias y formas de hacer, favoreciendo la cooperación en la búsqueda de propuestas para un reto común. Los Lab han estado formados por todos los actores de la ciudad: ciudadanía, empresas, asociaciones, expertos, agentes sociales, económicos y políticos.

Ilustración 8. Esquema de trabajo en los Lab



El trabajo conjunto de la ciudadanía y los diferentes agentes sociales y económicos, desde la experimentación, ha buscado la generación de retos estratégicos comunes y el prototipado de proyectos para alcanzarlos. Estos proyectos podrían ser iniciativas que buscaran aliados y pudieran ser finalmente planteados como parte de la financiación del Programa de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España y de los Fondos *Next Generation*.

El 12 de mayo se llevó a cabo una jornada presencial y en *streaming* de lanzamiento de los Lab, en la que diferentes expertos y expertas ofrecieron su visión global y local de los ejes temáticos del plan⁵⁸. En esta jornada se abrió un espacio de participación, dando voz a las personas asistentes –presenciales o virtuales– para que pudiesen hacer preguntas y resolver dudas con los y las ponentes.

Los Lab se han celebrado en formato digital, estando delimitados por temáticas:

- Lab economía y empleo
- Lab social, sanitario y sociocultural
- Lab entorno urbano y natural.

Cada uno de ellos ha tenido tres momentos, respondiendo a la metodología propia de los laboratorios y coincidentes con las tres sesiones realizadas:

A) Retratamos:

Partiendo de la jornada de apertura de los Lab, la primera sesión permitió retratar la ciudad desde el análisis de la realidad, yendo de lo global a lo local, teniendo en cuenta el marco normativo aplicable y la visión de futuro que esperan sus ciudadanos y ciudadanas. En esta primera sesión se ofreció información a los participantes, incidiendo en los aspectos más importantes de la jornada de lanzamiento y dando protagonismo al diagnóstico realizado.

B) Ideamos:

En la segunda sesión se planteó un escenario de ciudad futura, a través de la visión obtenida en la consulta ciudadana y, a su vez, de la reflexión sobre los retos identificados por el personal experto participante. A continuación se mostraron los tipos de perfiles en los que los y las

⁵⁸ Disponible en el canal de Youtube de Ayuntamiento de Alcobendas: <https://www.youtube.com/watch?v=pkQ8KwtsadQ>

participantes debían identificarse, para posteriormente comenzar a idear y favorecer las relaciones público-privadas entre los distintos actores que participan en la ciudad (las empresas y comercios, las asociaciones y colectivos, los ciudadanos y ciudadanas, las Administraciones, los agentes económicos y sociales...).

Se realizó un mapeo en el que se identificó a los participantes en función de su perfil, sus proyectos y posibles alianzas, con el objetivo de tejer y establecer redes entre ellos y ellas. Para el desarrollo de esta sesión, se utilizaron herramientas colaborativas digitales, que adaptándolas, permitieron generar el espacio de participación adecuado al momento. El ambiente generado en esta sesión habría permitido extender el tiempo de trabajo dedicado a la misma.

Al cierre de la reunión se abrieron 30 minutos de chat, denominado «pasillo abierto», para favorecer el intercambio de información y contactos entre las personas asistentes.

C) Prototipamos:

Esta tercera sesión reunió de manera conjunta a los tres laboratorios, cuestión no contemplada originariamente. De esta manera se dio respuesta a la demanda detectada en las sesiones anteriores, en las que sus participantes manifestaron interés por conocer las propuestas presentadas en el resto de laboratorios. Se ofreció una visión global del plan y se favoreció la creación de nuevas alianzas para promover proyectos transversales a los tres laboratorios.

En esta reunión se expusieron los proyectos presentados por los y las participantes, así como las alianzas realizadas para ponerlos en marcha.

La presentación de proyectos se expuso de manera muy visual y, al igual que en la sesión anterior, se abrió un pasillo abierto en el chat, para que las personas asistentes estableciesen contactos y alianzas.

Ilustración 9. Cuadro metodológico de los Lab

LABs Urbanos Alcobendas Lidera 2030		
<p>"Los laboratorios Ciudadanos son espacios abiertos para la <u>cocreación</u> de ideas y propuestas para afrontar los retos que tenemos como ciudad a todos los niveles. Se apoyan en la estructura y reglamento de Participación de la Ciudad pero pretenden ir mas allá al adoptar una cultura de conocimiento abierto para la innovación social"</p>		
Lab. Económico y Empleo	Lab. Económico y Empleo	Lab. Económico y Empleo
<p>24 Mayo: Retratamos</p> <ul style="list-style-type: none"> Contextualización global temática Visión Ciudad Primeras Expresiones de Interés 	<p>25 Mayo: Retratamos</p> <ul style="list-style-type: none"> Contextualización global temática Visión Ciudad Primeras Expresiones de Interés 	<p>26 Mayo: Retratamos</p> <ul style="list-style-type: none"> Contextualización global temática Visión Ciudad Primeras Expresiones de Interés
<p>31 Mayo: Ideamos</p> <ul style="list-style-type: none"> Delimitar los obstáculos y retos a tener en cuenta para proyectar Apertura espacios <u>co-creación</u> 	<p>01 Junio: Ideamos</p> <ul style="list-style-type: none"> Delimitar los obstáculos y retos a tener en cuenta para proyectar Apertura espacios <u>co-creación</u> 	<p>02 Junio: Ideamos</p> <ul style="list-style-type: none"> Delimitar los obstáculos y retos a tener en cuenta para proyectar Apertura espacios <u>co-creación</u>
<p>07 Junio: Construimos</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración Proyectos Presentación de proyectos 	<p>08 Junio: Construimos</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración Proyectos Presentación de proyectos 	<p>09 Junio: Construimos</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración Proyectos Presentación de proyectos

3. Tercer momento: consulta recogida propuestas/proyectos individuales «Horizonte 2030».

Una vez finalizados los Lab se inicia la recogida de propuestas, abierta a toda la ciudad, donde todas las personas interesadas pueden aportar proyectos al plan, aunque no hayan participado en los Lab urbanos.

La recogida de propuestas se realiza a través de un formulario en la web propia del plan, diseñado desde participación ciudadana, y con acceso desde <https://www.activandolasolidaridadealcobendas.es/plan-estrategico-alcobendas/> donde, como se ha mencionado, se encuentra toda la información del plan.

Fase III: Presentación del plan

Finalizado el plazo de presentación de proyectos y habiéndose analizado estos, se celebrará una reunión de presentación de los proyectos del plan. Además se realizará una reunión del Consejo Social de la Ciudad, máximo órgano de participación estratégica, donde se presentará el plan y los proyectos y se recogerán aportaciones al mismo.

Fase IV: Formulación (4.º trimestre 2021)

Recabadas todas las aportaciones se realizará un proceso de selección y priorización de proyectos, utilizando metodologías que permitan una adecuada

alineación con el resto de agendas. Se celebrará una reunión del Consejo Social de la ciudad, en la que se dará cuenta en este órgano sobre la citada evaluación y priorización de proyectos.

Fase V: Aprobación y comunicación (4.º trimestre 2021-2022)

5. Punto y seguido: retos en la innovación para y en la participación ciudadana

Hasta este punto se ha expuesto la experiencia que se viene desarrollando en la ciudad de Alcobendas y de dónde surge la misma desde un punto de vista de proceso evolutivo. Este proceso tiene su inicio en la necesidad de avanzar y superar determinadas situaciones que ha ido arrastrando la participación ciudadana como concepto, pero también como política pública.

La ciudad, el territorio, exige avances de la mano de sus ciudadanos, pero desde la perspectiva del camino recorrido y con la visión puesta en el horizonte, tanto temporal como metodológico, creemos que es necesario poner la atención, las acciones y el centro de los *proyectos motores de innovación* en una serie de retos fundamentales para seguir avanzando:

1) Reto técnico/teórico

Es necesario avanzar en el cuerpo teórico y técnico de la participación, incorporando, como ya se ha mencionado, nuevos ítems a la construcción de la misma: innovación, cocreación y otras aportaciones que nos está requiriendo la ciudadanía, básicos para poder avanzar en metodologías más clásicas de participación (Gobierno de Navarra, 2017). Para ello, es fundamental buscar aliados en entidades o instituciones académicas, como son las universidades, para poder contrastar (y apoyar) los proyectos que se van poniendo en marcha, con los fundamentos teóricos necesarios, pero también en referentes sociales del territorio, ya sean individuales o grupales.

2) Reto normativo

Resulta fundamental, en las ciudades como Alcobendas, adaptar la realidad normativa de la participación ciudadana a la realidad social del municipio. Ciudades tan cambiantes y necesidades ciudadanas tan diversas no podrán encontrar lo que buscan en la participación, como elemento fundamental en la construcción de las mismas, si no contamos con una herramienta normativa ágil, actualizada y sencilla.

Como se ha visto, la construcción de la norma sobre anteriores normas, ha derivado en reglamentos muy complejos de difícil comprensión e incluso cumplimiento. Debe hacerse un esfuerzo y un profundo trabajo para superar este reto normativo como base sobre la que construir modelos de innovación

y participación ciudadana mucho más ágiles. Las nuevas metodologías difícilmente podrán desenvolverse correctamente en realidades normativas complejas.

3) Reto tecnológico

La tecnología debe ser una herramienta para conseguir los objetivos que nos proponamos con un diseño innovador de la participación. No debe ser un fin en sí mismo. Estas afirmaciones las hemos oído en infinidad de ocasiones, pero desde los municipios seguimos poniendo en marcha herramientas tecnológicas, pensando que van a ser la solución a muchos de los problemas tradicionales de la participación, como la escasez de ciudadanos comprometidos o la validez de los debates o acuerdos alcanzados o, incluso, de la legitimidad de los procesos (Criado, 2016). Debemos ser conscientes del daño que puede hacer un uso desmedido y no controlado de la tecnología en procesos tradicionales de participación, sin tener claros los objetivos o fines de uso de determinadas herramientas tecnológicas.

4) Reto de la escucha activa

Es uno de los principales retos a los que se enfrentan, no solo las políticas de participación ciudadana, sino las Administraciones en general (Astorga, 2018). Seguimos poniendo en marcha procesos de cocreación o participación sin tener sistemas estables de participación ciudadana. Seguimos guiándonos por voluntades o «sensaciones» que nos hacen ver que debemos poner en marcha procesos participativos, pero sin tener constancia o un sistema de escucha fiable y estable que nos indique que determinado tema es importante y trascendente para la ciudad, lo cual nos lleva a poner en marcha iniciativas que pueden responder a otros criterios a la hora de iniciarse, pero no sujeto al criterio de «rentabilidad social» para nuestro municipio.

5) Reto organizativo

La innovación y cocreación ciudadana o cualquier iniciativa que pongamos en marcha, en este sentido, no será de utilidad si la participación no está imbricada en los procesos de trabajo de la organización.

Cada una de las conclusiones de cada proceso o cada una de las cuestiones abordadas en el proceso de innovación ciudadana debe tener garantizada su forma de inclusión en los procesos de trabajo que conducen a la correcta gestión de cada tema en la institución. No hablamos solo de la resolución de incidencias en el día a día, sino en el diseño y prestación de determinados servicios y manera de abordarlos.

Hay que trabajar para que la participación y la innovación o cocreación ciudadana sea un valor en la organización. Para ello se puede incidir en

cuestiones como el Decálogo de la participación ciudadana o el diseño de procesos de gestión en el que la opinión ciudadana se incluya como una parte más. El diseño de políticas públicas o de gestión de asuntos en el seno de la organización debe llevar el ADN ciudadano de alguna manera.

6) Reto de la conectividad

Uno de los principales problemas tradicionales de la participación ciudadana ha sido la «soledad» en la que se encuentra. Es una herramienta que es muy utilizada, pero que escasamente está correctamente conectada con otras cuestiones de la vida cotidiana de la ciudad. No podremos evolucionar si la participación no mejora su capacidad de conexión con otras disciplinas. No basta con quedarnos en cuestiones de incidencia en vía pública o de propuestas de presupuestos participativos. Se debe ir más allá y buscar otros «conectores» que ofrezcan más relaciones con el diseño de políticas públicas, no solo con la prestación de determinados (y casos siempre limitados) servicios públicos.

3. BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, S. y DASEN, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública*. BID
- ARTEAGA, J. y CRIADO, J. I. (2016). «Hacia la participación ciudadana 2.0 en un marco de gobierno abierto. Análisis del caso del Ayuntamiento de Alcobendas», en *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas Administraciones Públicas colaborativas*, Madrid: Marcial Pons, pp. 250-274.
- ASTORGA, A. (2018). *Escucha Activa y Gobierno Abierto*. Disponible en: <https://visioncoach.es/escucha-activa-y-gobierno-abierto-2/> (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).
- AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (2021). *Calidad en la Gestión. Misión, visión y valores*.
- AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (2021). *Diagnóstico Socioeconómico de Alcobendas: Punto de Partida Plan Estratégico Alcobendas Lidera 2030*. Disponible en: https://www.activandolasolidaridaddealcobendas.es/_files/200000256-263d4263d7/Diagnostico_Plan_Estrategico_2030.pdf (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).
- AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS. (2009). *Guía Práctica de Participación Ciudadana. Guía Técnica*.

- AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (2020). *Plan de Acción Municipal*. Disponible en: <https://www.alcobendas.org/sites/default/files/2021-05/PAM%202020-2023.pdf> (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).
- AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (2020). *Plan Reactiva Alcobendas 2030*. Disponible en: <http://observatoriociudad.alcobendas.org/> (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).
- AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (2019). *Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana*.
- CRiado, J. I. (2016). «Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?». En J. I. Criado (Ed.), *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid, INAP.
- DEL ÁGUILA R. Y MONTORO, R. (1984). *El discurso político de la transición española*, Madrid: CIS.
- GOBIERNO DE NAVARRA (2017). *Claves para una participación ciudadana de calidad en las entidades locales*.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, RED DE MUNICIPIOS DIGITALES DE CASTILLA Y LEÓN (2010). *Open Government. 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto*.
- PLANCHUELO, G. (2018). «“Decide Madrid”, cómo promover la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Madrid». En *Participación Ciudadana: Experiencias Inspiradoras En España* Cecilia Güemes, eds. Jorge Resina y César Cruz-Rubio. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp 131-139.
- RED IMPULSO (2016). *ABC de la innovación: guía para la incorporación de la innovación en la gestión urbana*, Enerlis.
- SUBIRATS, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política? Del «no nos representan» a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.

CAPÍTULO 10

INNOVACIÓN Y GOBIERNO ABIERTO EN EL INAP

Fátima Mínguez Llorente

Jefa de la Unidad de Apoyo a la Dirección del INAP

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo presentar la contribución del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) a la reflexión sobre el gobierno abierto, la innovación pública y la colaboración ciudadana, así como explicar los programas e iniciativas para su puesta en marcha.

Parte de lo contenido en las páginas que siguen fue expuesto en uno de los paneles sobre experiencias y casos de gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana del encuentro sobre el mismo nombre (Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana) promovido y organizado por el INAP durante los días 26 a 29 de abril de 2021, coordinado por el profesor Ignacio Criado y que da origen a esta publicación.

Otros contenidos se han incluido posteriormente, con el fin de incorporar algunas novedades que han tenido lugar en el período transcurrido entre la celebración del encuentro en el mes de abril de 2021 y el cierre de este artículo, a finales del mes de julio de 2021. A destacar entre estas novedades la aprobación en el mes de julio del II Plan de Formación en Gobierno Abierto del INAP 2021-2024.

Este artículo pretende poner en valor lo que ha venido siendo la aportación del INAP al proceso de toma de conciencia, sensibilización, capacitación y reflexión sobre el gobierno abierto y sus valores en todas sus dimensiones: participación, colaboración, transparencia y rendición de cuentas. Tiene por lo tanto un carácter práctico e informativo. No pretende ser autocomplaciente ni destacar los logros de la institución en estas materias o determinar su impacto, que es, por otro lado, difícil de medir. Pero sí quiere situar la labor del INAP en esta materia en los últimos años, llevada a cabo en alianza con múltiples actores individuales y colectivos, con el fin de comunicar el compromiso de este instituto con los valores del gobierno abierto.

Un compromiso que el INAP lleva a cabo en su ámbito de competencias y, en ocasiones, más allá de lo que marcan sus obligaciones formales.

La información que aquí se facilita se refleja con carácter general en las memorias anuales de actividad que el INAP publica y que son un ejercicio sistemático de balance y rendición de cuentas que el organismo lleva a cabo cada año y se publica para general conocimiento en la página web del instituto. La última memoria de actividades publicada es la del año 2020.

También se encuentra parte de esta información en los informes anuales de seguimiento de los planes estratégicos del INAP, disponibles igualmente en la página web del organismo.

Tras esta introducción, en primer lugar, haremos unas breves consideraciones sobre la misión y funciones del INAP. A continuación expondremos cómo el INAP colaboró a los trabajos preparatorios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, mediante actividades de tipo divulgativo y de estudio, así como haremos mención a las primeras acciones formativas llevadas a cabo en los primeros años tras la entrada en vigor de la ley en la Administración General del Estado (AGE), el 10 de diciembre de 2014.

En tercer lugar, expondremos los dos planes específicos de formación en gobierno abierto aprobados por el INAP que han acompañado, respectivamente, al tercer y al cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de España.

A continuación explicaremos cuál ha sido la contribución del INAP en el ámbito de los procesos selectivos y en el ámbito del estudio, la investigación y las publicaciones y una breve mención a otras iniciativas llevadas a cabo por el INAP.

Otro apartado se dedicará a la forma de organización y al trabajo desarrollado en el INAP en los últimos años, en el marco de sus planes estratégicos, para incorporar los valores de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en la gestión interna.

Por último, se incluye un apartado de conclusiones y reflexiones en el que se apunta el balance de lo realizado hasta ahora, así como los retos y puntos de mejora para el futuro.

2. MISIÓN Y FUNCIONES DEL INAP

Conforme a su Estatuto, aprobado por el Real Decreto 464/2011, de 1 de abril, y modificado por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, el INAP es un organismo autónomo de la Administración General del Estado respon-

sable de desarrollar y ejecutar las políticas de formación de las empleadas y empleados públicos, así como de la selección de varios cuerpos y escalas de funcionarios, hoy adscritos al Ministerio de Hacienda y Función Pública⁵⁹. Promueve y realiza estudios, publicaciones e investigaciones en materias relacionadas con la Administración pública y mantiene relaciones de cooperación y colaboración con otras Administraciones y centros de formación de empleados públicos, nacionales e internacionales.

Una primera consideración que cabe hacer respecto de estas funciones del INAP es que el Instituto no es el único centro que provee formación en la Administración General del Estado. Por un lado, existen otros centros e institutos con competencias en formación especializada, como son el Centro de Estudios Jurídicos o el Instituto de Estudios Fiscales, por citar solo dos ejemplos. Y los diferentes departamentos ministeriales son también promotores y ejecutores de formación en sus respectivos ámbitos competenciales sectoriales, a través de sus respectivas unidades de formación.

Respecto de los procesos selectivos, el INAP participa en la gestión de una parte cuantitativamente muy importante y cualitativamente significativa de las Ofertas de Empleo Público, pero es necesario recordar que no existe un único proceso selectivo en la Administración General del Estado, sino diversos procesos selectivos según distintos tipos de relaciones de servicio, procesos en cuya gestión intervienen los distintos ministerios, por lo general a través de sus unidades de recursos humanos.

En relación con las funciones del INAP en materia de estudios, reflexión, investigación y generación de conversación en torno a la Administración pública, el instituto forma parte de un ecosistema, al compartir esa misión, con diferentes enfoques y a través de distintos medios, con la academia y con otros importantes centros de estudio. Y otro tanto podríamos decir de las actividades relacionadas con la cooperación técnica internacional.

Por otro lado, en otras Administraciones públicas, regionales y locales, existen unidades dedicadas a la formación, la selección, el estudio y la cooperación internacional.

Importa hacer estas consideraciones para destacar que estas importantes tareas son misión de todos o, al menos, de muchos: de todos los ministerios

⁵⁹ El Real Decreto 507/2021, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE de 12 de julio de 2021), crea la Secretaría de Estado de Función Pública, a la que quedará adscrito el INAP, que hasta esa fecha pertenecía al Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

y de todas las Administraciones públicas. Y que, por tanto, el compromiso con el gobierno abierto, la innovación y la colaboración y participación ciudadana son un reto compartido por todos los agentes.

No obstante, no se nos escapa que el INAP, por su ya larga historia administrativa, por su dilatada experiencia y tradición en materia de selección, formación y perfeccionamiento de las empleadas y empleados públicos, por la relevancia de su patrimonio bibliográfico y su proactividad en el campo del estudio y la investigación sobre las políticas públicas y por ser referente en el ámbito de la cooperación internacional en materia de refuerzo institucional y Administración pública, es un actor muy relevante, y las iniciativas que promueve o adopta en materia de gobierno abierto e innovación pública tienen o pueden tener un importante efecto ejemplificador y multiplicador sobre el resto de agentes del sistema.

En el caso de la formación, además, se da la circunstancia de que el instituto desempeña un papel central en el sistema de formación para el empleo de las Administraciones públicas. El INAP preside la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, actuando en la misma como órgano de apoyo permanente. Se trata de una comisión paritaria con participación de la AGE, las comunidades autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla, las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y las organizaciones sindicales. El INAP contribuye a reforzar el sistema y el valor estratégico de la formación en las Administraciones públicas, por lo que en los últimos años viene impulsando reformas sustanciales en el modelo de distribución y gestión entre los promotores de formación que contribuyen a su mayor eficacia, modelo que se pretende consolidar y mejorar en los próximos años.

3. LAS INICIATIVAS DEL INAP ANTES E INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO (LEY DE TRANSPARENCIA)

Antes de la aprobación de la Ley de Transparencia y, tras la incorporación de España a la Alianza de Gobierno Abierto, en los años 2012 y 2013, el INAP llevó a cabo una serie de actividades para contribuir al estudio y sensibilización sobre la transparencia. Podemos destacar la constitución de un grupo de investigación sobre transparencia y la organización de jornadas divulgativas sobre transparencia.

Tras la aprobación de la Ley, el INAP diseñó una «píldora» formativa para la difusión de la nueva norma entre todos los empleados públicos y en las Unidades de Información de Transparencia (UIT), lo que facilitó el proceso de adaptación, conocimiento y socialización de los empleados públicos en los valores de la transparencia y el buen gobierno. Asimismo, el INAP diseñó un curso MOOC⁶⁰ sobre transparencia y gobierno abierto que tuvo una buena acogida entre el público general.

Entre 2014 y 2016 el INAP impartió más de 80 acciones formativas en materias relacionadas con el gobierno abierto. Se abordó entonces el aprendizaje sobre estas materias relacionadas a través de distintas vías. Por un lado, a través de cursos específicos, tanto en modalidad presencial como en línea; también se introdujeron estos contenidos en módulos temáticos en el marco de otros cursos más amplios; se continuaron organizando jornadas y acciones de difusión y publicando monografías especializadas; y se creó una comunidad virtual sobre transparencia y gobierno abierto en la red social del INAP (INAP Social) que sigue activa en la actualidad.

Entre los contenidos concretos de estas actividades de los planes de formación destacan los siguientes: transparencia y gobierno abierto, publicidad activa, portal de la transparencia, gestión de la información pública, gestión de los archivos públicos, protección de datos personales, gestión de documentos electrónicos, ética pública y buen gobierno, orientación al ciudadano, etc.

Algunas de las actividades formativas y divulgativas mencionadas se organizaron en colaboración con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).

También en esos años se impartieron contenidos sobre transparencia y gobierno abierto en los cursos selectivos de los cuerpos y escalas en cuya gestión participa el INAP y en los másteres universitarios en Liderazgo y Dirección Pública y en Comunicación de la Administración, impartidos por el INAP en esos momentos.

⁶⁰ Acrónimo en inglés de *Massive Open Online Courses* (cursos en línea masivos y abiertos).

4. PLANES DE FORMACIÓN EN GOBIERNO ABIERTO APROBADOS POR EL INAP

Hasta la fecha, el INAP ha aprobado dos planes específicos de formación en gobierno abierto dentro de los planes de acción de gobierno abierto de España, en colaboración con la Dirección General de Gobernanza Pública.

4.1. I Plan de Formación en Gobierno Abierto del INAP (2017-2019)

En 2017 se publicó el I Plan de Formación en Gobierno Abierto del INAP, en el marco de los compromisos del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019. Durante el período de ejecución del I Plan de Formación, esto es, los años 2018 y 2019, se llevaron a cabo 44 actividades de formación continua desplegadas en 58 ediciones, en diferentes modalidades –presencial, en línea o mixta– que contaron con un total de 3.354 participantes.

Las actividades fueron de diferentes tipos. Por un lado, las de carácter básico sobre transparencia y gobierno abierto, o sobre descentralización, democratización y desarrollo local; las de carácter específico, centradas en la interacción con la ciudadanía, como, por ejemplo, sobre atención multicanal a la diversidad, atención al público culturalmente diverso o la información y atención multicanal al ciudadano; otras, centradas en la participación (innovación social y laboratorios ciudadanos para la coproducción de políticas públicas); y, otras, de carácter facilitador de la implementación del gobierno abierto: accesibilidad de páginas web y contenidos digitales y explotación de datos por las Administraciones públicas.

En todos los cursos selectivos y másteres impartidos por el INAP en esos años se incluyó asimismo un módulo sobre gobierno abierto, en el que se trabajó de manera práctica para complementar los conocimientos ya acreditados durante la fase de oposición. Asimismo, se introdujeron acciones de formación de formadores en gobierno abierto.

Durante el año 2020, que fue el año situado entre la finalización del I Plan y la redacción del II Plan, el INAP continuó impartiendo formación en gobierno abierto con un enfoque y medios similares a los descritos para el período anterior. Al igual que en los años previos, se incluyeron contenidos específicos sobre gobierno abierto en todos los cursos selectivos y másteres organizados por el INAP.

Cabe señalar que el INAP ha evolucionado en esta oferta formativa a partir de la evaluación y de la experiencia adquirida en planes anteriores y

que, en los últimos años, se ha avanzado mucho en la exploración de modelos más flexibles de formación, configurable, autogestionada «a tu ritmo», para hacerla compatible con la realidad de nuestras organizaciones, donde cada vez hay menos recursos y cada vez más obligaciones y materias nuevas que aprender e integrar en el día a día.

En los primeros meses de 2021, el INAP continuó convocando actividades de formación en gobierno abierto dentro de su programa de desarrollo profesional continuo. Se realizaron diez actividades vinculadas directamente con el gobierno abierto, con un total de once ediciones: nueve acciones tutorizadas en línea, la certificación de una experiencia de aprendizaje «a tu ritmo» y el desarrollo de una comunidad de práctica sobre la comunicación en gobierno abierto, que ha sido la primera comunidad de este tipo impulsada por el INAP y cuyos trabajos se desarrollaron entre el 1 de marzo y el 7 de mayo de 2021.

4.2. II Plan de Formación en Gobierno Abierto del INAP (2021-2024)

El II Plan de Formación en Gobierno Abierto del INAP para el período 2021-2024 responde a los compromisos del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto de España. Persigue capacitar al personal de las Administraciones públicas en las bases conceptuales, valores, herramientas y estrategias del gobierno abierto; reforzar actitudes basadas en la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración; así como generar redes que faciliten el aprendizaje y la gestión del conocimiento sobre el gobierno abierto de manera que se genere un efecto multiplicador.

El plan se ha publicado el mes de julio de 2021 y está disponible en la página web del INAP⁶¹. Como se indica en el texto, responde al compromiso de desarrollar en el personal de las Administraciones públicas competencias necesarias para una transformación efectiva de sus entornos de trabajo. Para su elaboración se ha llevado a cabo un análisis de necesidades que ha incluido un balance del I Plan de Formación en Gobierno Abierto 2017-2019; una revisión de los informes sobre el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España llevados a cabo por el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM); un análisis de los objetivos establecidos en el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto de España y de otros documentos de referencia sobre la materia; un diálogo constante con la Dirección General de Gobernanza Pública y con

⁶¹ Véase el enlace: https://www.inap.es/en/inicio/-/journal_content/56/10136/1943602 (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

otros agentes presentes en el Grupo de Trabajo de Formación del Foro de Gobierno Abierto; y, por último, ha incluido el diálogo con las unidades de formación y recursos humanos de las Administraciones públicas.

Un aspecto interesante del nuevo plan es que, al hilo de las recomendaciones del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza de Gobierno Abierto, en el mismo se concederá una mayor importancia al seguimiento de los resultados de la formación, se impulsarán comunidades de práctica, se reforzará la inclusión de retos y actividades de carácter aplicado al puesto de trabajo como parte de los procesos de aprendizaje y se pondrán de manifiesto experiencias concretas y lecciones aprendidas relativas a la implementación del gobierno abierto.

El II plan del INAP parte del convencimiento de que la formación ha de traducirse en un aprendizaje práctico que redunde en una transformación activa de los referentes, las pautas y los modelos de trabajo, incluyendo en las acciones formativas espacios para la reflexión y la propuesta de mejoras concretas.

El plan se estructura en dos tipos de acciones: actividades formativas de carácter general, que facilitarán la adquisición de las bases conceptuales del gobierno abierto y el desarrollo de competencias básicas y se dirigen de forma amplia al conjunto del personal de las Administraciones públicas; y actividades formativas de carácter específico, que se dirigen a colectivos concretos para promover el desarrollo de competencias en tonos a los cuatro ejes del IV plan de acción: transparencia y rendición de cuentas, participación, integridad y medidas facilitadoras.

El plan será objeto de revisión y actualización periódica en diálogo con el Grupo de Trabajo de Formación del Foro de Gobierno Abierto y con las unidades e institutos y escuelas de formación de las diferentes Administraciones públicas.

4.3. La contribución del INAP al gobierno abierto en el ámbito de los procesos selectivos y en el del estudio, la investigación y las publicaciones

Como centro de selección de empleadas y empleados públicos, el INAP ha promovido la inclusión de contenidos de gobierno abierto en los temarios de los procesos selectivos en cuya gestión participa. De este modo, se busca que los futuros funcionarios dispongan de conocimientos básicos en estas materias antes de comenzar su trabajo, conocimientos que son posteriormente completados en los cursos selectivos como hemos mencionado en el apartado anterior. Es un modo de contribuir a que las empleadas y empleados públicos

estén orientados y comprometidos con los valores del gobierno abierto y sean artífices del cambio cultural para la transformación de la Administración pública. El impacto de estas iniciativas se podrá valorar en el medio y largo plazo.

Como centro de estudios e investigación sobre Administración pública y políticas públicas, el INAP ha desarrollado una intensa actividad organizando jornadas, encuentros, debates, etc., prestando siempre atención a las tendencias y nuevas necesidades que surgen. Uno de los fines del instituto es la promoción de la investigación, la información, la reflexión y el conocimiento sobre el empleo público y las políticas públicas. Un objetivo hoy en día más evidente que nunca, cuando nos encontramos en un entorno donde los cambios son continuos, rápidos, profundos e inciertos y exigen reflexión permanente.

Sin ánimo de ser exhaustivos, vamos a mencionar algunas de las más destacadas en los últimos años.

En 2018 y, con el objetivo de estimular la reflexión y producir propuestas de cambios de la Administración a través de la identificación de tecnologías emergentes y del análisis de su impacto en la sociedad, con la colaboración de las empresas, el tercer sector, las organizaciones sociales, el conjunto de las Administraciones públicas y la academia, se desarrolló el proyecto denominado «Foro 2030», cuyas actividades preparatorias se lanzaron en 2017. Consistió en ciclo de conferencias en las que, mediante la presentación de casos, por empresas y organizaciones, se identificaron y documentaron los desafíos para la Administración pública: ¿Qué es lo nuevo?, ¿cómo impacta en la sociedad?, ¿qué desafíos plantea para la Administración pública? Las conferencias celebradas fueron las siguientes:

- ¿Cómo la inteligencia artificial provocará cambios relevantes en los empleos?
- ¿Cómo el comercio electrónico, internet de las cosas y blockchain transformarán el urbanismo de las ciudades?
- ¿Cómo Data Science, IoT y blockchain pueden ayudar a la conservación y mejora del medio natural y seguridad alimentaria?
- ¿Cómo Data Science y blockchain pueden fomentar la inclusión social?
- ¿Cómo la ciberseguridad estará presente en la estrategia digital de las organizaciones?

En 2020 y 2021 y, más intensamente desde la aparición de la pandemia y la declaración del estado de alarma, el INAP organizó una serie de encuentros para su retransmisión en directo en línea. Las grabaciones de las presentaciones y debates de todos ellos están disponibles en abierto a través del canal de YouTube del INAP y, tras cada uno de estos encuentros, el INAP publica un libro. El presente trabajo forma parte precisamente de la publicación que sigue a uno de estos encuentros.

Los encuentros celebrados tuvieron lugar entre julio de 2020 y abril de 2021 y han sido los siguientes:

- *Administración digital e innovación pública. Repensando la Administración Pública*, dirigido por Carles Ramió.
- *La Administración ante los nuevos retos sociales y globales*, dirigido por Eloísa del Pino y Joan Subirats.
- *Continuidad versus transformación. ¿Qué función pública necesita España?*, dirigido por M.^a Josefa Cantero y Rafael Jiménez Asensio.
- *Ética pública para el siglo XXI*, dirigido por Manuel Villoria.
- *Luces, sombras y retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el Estado autonómico cuarenta años después*, dirigido por César Colino.
- *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*, dirigido por J. I. Criado.

En todos estos encuentros, se ha contado con la participación de un grupo amplio y diverso de personas expertas, procedentes tanto de la academia como de la gestión pública y del mundo privado, con un enfoque abierto y de diálogo y aprendizaje mutuo.

También en 2021 han tenido lugar los debates para «repensar la selección», igualmente disponibles para su visualización en línea en el canal de YouTube del INAP, que se organizaron por el INAP en colaboración con la Secretaría General de Función Pública, en el marco del Plan de Captación del Talento en la AGE que impulsó el Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Una serie de debates que tuvieron lugar entre noviembre de 2020 y marzo de 2021 y en los que se reflexionó acerca de la necesidad de impulsar reformas en los procedimientos de selección. Contaron con participantes diversos, tanto de la academia, como de la dirección y la gestión pública en diferentes Administraciones públicas, de las organizaciones profesionales y sindicales, y de diferentes ámbitos geográficos. Las reflexiones producidas en estos

debates han nutrido el documento «Orientaciones para el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado», presentado en mayo de 2021 por el entonces ministro de Política Territorial y Función Pública.

Más recientemente, en el mes de junio de 2021, el INAP ha organizado en su sede una serie de jornadas sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), también disponibles para su visualización en el canal de YouTube del INAP, que han contado con la presencia de las personas titulares de algunas subsecretarías, y en los que el público ha tenido oportunidad de conocer en detalle los diferentes proyectos y la gobernanza del sistema de gestión de los fondos europeos. Este ciclo tendrá una segunda parte el próximo otoño y es una nueva muestra del compromiso del INAP por estar atento a las necesidades de formación, información y debate en torno a temas de actualidad y relevantes para la gestión de las políticas públicas y, en este caso, decisivos para la recuperación social y económica del país tras la crisis sanitaria por la covid-19.

En lo que respecta a los estudios, investigaciones y publicaciones que promueve el INAP, cabe destacar la convocatoria permanente de proyectos de investigación, algunos de los cuales se han dedicado específicamente a los mecanismos de participación pública, la transparencia, etc. También es destacable la actividad editorial y las publicaciones monográficas y los artículos de las revistas del INAP sobre estas materias. No podemos olvidar el repositorio de información con el que cuenta el INAP en estas materias dentro de su Banco de Conocimientos.

Sí nos gustaría destacar en este apartado, por tratarse de un trabajo sugerente, un estudio encargado por el INAP en 2017 y presentado en 2018 en el marco de las actividades de la Semana de la Administración Abierta, sobre innovación, sector público y atracción del talento y para cuya realización se llevaron a cabo entrevistas con agentes relevantes del ámbito empresarial, emprendedor y de asociaciones de la sociedad civil. Los entregables del estudio se encuentran publicados en el Banco de Conocimientos del INAP y se incluyen en las referencias que figuran al final de este trabajo (Expectativas sobre el sector público y Ecosistemas de innovación, 2018) y representaron un esfuerzo de diálogo con diversos sectores sociales para ayudar a entender demandas, expectativas y propuestas para la política pública.

5. LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN INTERNA EN EL INAP

En el Plan Estratégico General de 2017-2020 del INAP se hicieron explícitos los «valores» informadores del plan, entre ellos la transparencia, la

rendición de cuentas y la participación, y se trató de medir su grado de aplicación, aun siendo conscientes de la enorme dificultad que esto supone. Este ejercicio de medición ha resultado incompleto y centrado principalmente en lo cualitativo.

Así, en los informes de seguimiento anual de dicho plan, se ha incluido sistemáticamente un apartado para reflejar «¿cómo hemos incorporado los valores a nuestra actividad?».

Podemos destacar lo siguiente respecto de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación: por un lado, se han puesto en marcha iniciativas para que la selección de personal colaborador del INAP en las diferentes acciones formativas sea más abierta y transparente y se han diversificado las colaboraciones. Se han realizado para ello diversas convocatorias públicas para la selección de docentes en distintas materias de los cursos selectivos; a nivel interno y, hacia el conjunto de empleadas y empleados públicos del INAP, se ha hecho un esfuerzo de rigor y transparencia en la recopilación sistemática y en la difusión de información sobre diversos temas concretos, como, por ejemplo, la Agenda 2030 o la actividad internacional del INAP, bien sea información sobre asistencia a reuniones o informes de actividades de cooperación y asistencia técnica, ya que informar y hacerlo de modo sistemático es una medida imprescindible para rendir cuentas. Otro tanto se ha hecho con respecto a la actividad relacionada con la protección de datos o con la aplicación de la Ley de Transparencia dentro de la propia organización, elaborando memorias anuales de gestión y directrices y procedimientos de tramitación, con el fin de contribuir a crear en el instituto una cultura de trabajo basada en la transparencia, sensibilizando y formando al personal en estas materias.

Respecto de la rendición de cuentas, es el principio que preside la elaboración de los informes de gestión que elabora el Instituto en diferentes ámbitos de su competencia (memorias anuales de actividad, informes anuales de seguimiento de los planes estratégicos, memorias y balances de los planes de formación, memorias de la actividad de la Comisión Permanente de Selección, etc.)

Respecto de la participación, hay que destacar el esfuerzo por mejorar la usabilidad y eficiencia de la aplicación de solicitudes generales, quejas, sugerencias y recursos del INAP, así como las iniciativas para la dinamización de INAP Social, la red social del Instituto, que actualmente cuenta con más de 34 000 usuarios en sus diferentes comunidades y subcomunidades. Y también los procesos de consulta pública que se abrieron con el Plan Estratégico General del INAP 2017-2020 y con el Plan Estratégico de 2021-2024.

Asimismo, por primera vez, en 2020 se sometió a consulta pública el plan de formación del INAP.

Otra iniciativa adoptada por el INAP para la aplicación de la Ley de Transparencia, en concreto en materia de publicidad activa, más allá de las estrictas obligaciones legales, ha sido la publicación de las referencias curriculares de los titulares de las diferentes subdirecciones y departamentos del INAP. También destaca la mejora en la presentación en la página web y en la sede electrónica de la información relativa a los procesos selectivos en cuya gestión participa el INAP, que se ha organizado sistemáticamente por años y por procesos, y que incluye la publicación de ejercicios, casos prácticos, memorias de actividad y otras informaciones de servicio útiles para los aspirantes en los procesos selectivos.

Un ejemplo de escucha y afán de mejora ha sido la incorporación de la información actualizada y completa sobre la composición de la Comisión Permanente de Selección. Se trata de una comisión adscrita al INAP, pero que no tiene una composición fija, sino que se modifica periódicamente y no siempre en el mismo momento del tiempo, publicándose los nombramientos de cada uno sus componentes en el Boletín Oficial del Estado correspondiente. El INAP, tras recibir algunas solicitudes de acceso a la información interesándose por la composición de la comisión, ha optado por unificar esta información y publicarla actualizada en su página web cada vez que se produce un cambio. Recientemente, además, en un ejercicio adicional de transparencia, se han publicado las referencias curriculares de los miembros de la comisión.

Somos conscientes, no obstante, de que hay margen de mejora respecto de la información publicada y que compartimos, tanto desde el punto de vista del contenido como de su presentación, si bien nos movemos en un terreno en el que es necesario llegar a compromisos entre la garantía de derechos y la buena comunicación. Ampliar los contenidos de publicidad activa haciendo la información publicada más significativa, avanzar en la apertura de datos y dar nuevos pasos para institucionalizar la rendición de cuentas son iniciativas en las que también hay margen de mejora.

6. REFLEXIONES FINALES

Tras la exposición de lo que ha sido la contribución del INAP en los últimos años a la reflexión sobre el gobierno abierto, la innovación pública y la colaboración ciudadana, así como a la ejecución de programas e iniciativas para su puesta en marcha, creemos que cabe hacer un balance

favorable del compromiso del Instituto, si tenemos en cuenta el contexto, las competencias y los medios de los que dispone el organismo.

Hay margen de mejora en algunos aspectos, como los mencionados en el apartado anterior, y también en lo que se refiere a la generación de una verdadera comunidad de gestión de conocimiento entre centros de formación de diferentes Administraciones públicas para intercambiar buenas prácticas y recursos. El INAP trabaja en esta dirección y es uno de los empeños de su Plan Estratégico 2021-2024, en el que se contempla, por ejemplo, un proyecto para evolucionar el actual Banco de Conocimientos hacia un repositorio de recursos abiertos y reutilizables, para ampliar su utilidad y aplicación.

Vivimos en un entorno muy cambiante, con exigencias cada vez mayores de compromiso, calidad y servicio y en el que la comunicación significativa, transparente y fiable contribuye a generar confianza de la ciudadanía en los poderes públicos. En el INAP, como en otros organismos de la Administración, estamos sometidos a demandas diversas y crecientes: igualdad, desarrollo sostenible, capacidades digitales, reto demográfico, pobreza, inteligencia artificial, eficiencia energética, etc. Las dimensiones de nuestras organizaciones no siempre están bien adaptadas para la exploración de nuevos modos de gestionar, y muchas veces no podemos ir más allá de lo necesario para cumplir nuestras misiones básicas y nuestras obligaciones legales. En este contexto, no es fácil innovar y experimentar nuevos modos de actuación.

A pesar de ello, el INAP ha hecho un esfuerzo considerable de mejora en los últimos años y está comprometido para seguir avanzando en el cambio de cultura administrativa y en los procedimientos de trabajo para que los cambios se consoliden, para que podamos avanzar hacia una transparencia real, que impulse y potencie la escucha, que utilice un lenguaje comprensible para la ciudadanía, que sea multicanal y lo más sencilla posible en la gestión y en la comunicación con nuestros públicos.

Hay un reconocimiento general de que el gobierno abierto es un catalizador de gobernanza pública, de democracia y de crecimiento inclusivo. Y los principios del gobierno abierto cambian la relación entre los empleados públicos y los ciudadanos, haciéndola más dinámica y basada en la confianza mutua.

Es un cambio que se inscribe en las transformaciones que estamos protagonizando en las Administraciones públicas, construidas a base de cambios pequeños en alianza con otros, en permanente escucha de la sociedad a la que servimos, en un espíritu de apertura.

La gobernanza pública, en el sentido de crear interfaces con los clientes, los ciudadanos y otros grupos y organizaciones informales, es decir, como interacción entre el sector público, el sector privado y el sector no lucrativo para lograr los objetivos de las políticas públicas, y la acción pública, son la esperanza para construir sociedades justas, incluyentes, prósperas y cohesionadas.

7. BIBLIOGRAFÍA

Documentación y publicaciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

CANTERO, J. (coord.) (2021). *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?*. Madrid: INAP, colección Innovación Pública.

DEL PINO, E. Y SUBIRATS, J. (coord.). (2021). *Las Administraciones ante los riesgos globales*. Madrid: INAP, colección Innovación Pública.

INAP (2018). *Expectativas sobre el sector público: la visión de los jóvenes emprendedores*. Estudio accesible en el Banco de Conocimientos del INAP: <https://bci.inap.es/material-estudio-de-expectativas-sobre-el-sector-p%C3%ABlico-la-visi%C3%B3n-de-los-j%C3%B3venes-emprendedores> (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

INAP (2018). *Expectativas sobre el sector público: la visión de las empresas y organizaciones de la economía social*. Estudio accesible en el Banco de Conocimientos del INAP: <https://bci.inap.es/material-estudio-de-expectativas-sobre-el-sector-p%C3%ABlico-la-visi%C3%B3n-de-las-empresas-y-organizaciones> (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

INAP (2018). *Ecosistemas de innovación desde la perspectiva del sector público*. Estudio accesible en el Banco de Conocimientos del INAP. <https://bci.inap.es/material-estudio-sobre-ecosistemas-de-innovaci%C3%B3n-desde-la-perspectiva-del-sector-p%C3%ABlico-albert> (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

INAP. Memorias anuales de actividad del INAP. Accesibles en la página web del INAP. <https://www.inap.es/en/memorias-y-cartas-de-servicios> (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

INAP. Planes anuales de formación del INAP. Accesibles en la página web del INAP. <https://www.inap.es/en/plan-de-formacion-2020> (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

INAP. Planes estratégicos del INAP, planes anuales e informes de balance. Disponible en: <https://www.inap.es/en/plan-estrategico-del-inap> (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

INAP. II Plan de formación en gobierno abierto del INAP 2021-2024. Accesible en la página web del INAP. Disponible en: https://www.inap.es/en/inicio/-/journal_content/56/10136/1943602 (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

RAMÍO, C. (coord.). (2021). *Repensando la Administración digital y la innovación pública*. Madrid: INAP, colección Innovación Pública.

Otras referencias y publicaciones

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2021). *Orientaciones para el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado*, mayo 2021. Disponible en el enlace siguiente: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/prensa/notas_de_prensa/notas/2021/05/ORIENTACIONES.pdf (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

Planes de gobierno abierto de España. Accesible en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, en el enlace siguiente: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_accion.html (fecha de último acceso: 13 de agosto de 2021).

CAPÍTULO 11

PROGRAMA PARA EL IMPULSO A LA INNOVACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Juan Leal Zubiete

Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía

Paz Sánchez Zapata

Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía

1. INTRODUCCIÓN

El Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) lleva desarrollando un programa para impulsar la innovación en la Junta de Andalucía de forma colaborativa desde 2016, con el fin de liberar la inteligencia colectiva, conseguir su apropiación por parte de las personas participantes y producir el cambio cultural necesario para fomentar la capacidad de innovar en la organización.

El programa de innovación pública del IAAP está basado en la formación, fundamentalmente por dos motivos. Por un lado, para aprovechar las oportunidades que nos ofrece la especialización de nuestra institución, dedicada en gran medida a la formación de las personas empleadas públicas de la Administración General de la Junta de Andalucía y, con ello, la facilidad de penetración horizontal y vertical en la organización. Por otro, porque desde hace ya un tiempo existe el convencimiento entre personas expertas internacionales de que el aprendizaje unido a la innovación puede ser parte importante de la solución a los desafíos operativos y políticos que enfrenta la sociedad actual y las AAPP (Walker, 2019). Estamos ante una situación en la que es necesario un cambio que afecta fundamentalmente a los recursos humanos, a su manera de organizarse, pensar y actuar, y para ello es necesario adquirir nuevas competencias y habilidades, todas ellas pertenecientes al núcleo de la innovación. En otras palabras, aquellas competencias y actitudes propias de instituciones dinámicas y disruptivas, o que tradicionalmente se han asociado a personas abiertas, inquietas y creativas, deben ahora ser

comportamientos generalizados dentro de las Administraciones públicas si verdaderamente queremos que se produzca la tan necesaria transformación. Son competencias y comportamientos que pueden desarrollarse en las personas empleadas públicas y, por tanto, deben ser aprendidos.

Porque, si es verdad que las Administraciones han tenido a menudo que adaptarse y aprender, esta escala de cambio y este nivel de complejidad que vivimos actualmente no podría abordarse con ningún tipo de programa llevado a cabo hasta el momento. Esta circunstancia obliga a un cambio de la mentalidad con la que se abordan los problemas que afecta a sus propias estructuras y a su forma de actuar. Vivimos la gran dificultad que está suponiendo la implantación del gobierno abierto, la gobernanza abierta o la colaboración y la participación de la ciudadanía; sabemos que es un gran desafío no exento de problemas para unas Administraciones públicas jerárquicas y garantistas como las nuestras.

Precisamente por ello, la estrategia que hemos seguido en el IAAP no se limita a un programa formativo, sino que pretende crear y normalizar una cultura en la que todos participen en su desarrollo personal y profesional y el propio aprendizaje forme parte de la resolución de los problemas a través de la innovación.

2. UN PROGRAMA BASADO EN EL APRENDIZAJE

Ya sabemos que existe una resistencia a aprender y especialmente mayor hacia las competencias y habilidades que son desconocidas y que suponen un cambio transformacional y por ello un mayor esfuerzo. La situación se complica en tanto que buena parte de los conocimientos son emergentes, de tal manera que nadie sabe con certeza cuáles son los que se requerirán incluso a corto plazo. Si algo parece necesario es la necesidad en las organizaciones del aprendizaje continuo, de la actualización de las competencias de las personas empleadas. La pregunta de partida era clara: ¿cómo hacer para que los profesionales quieran aprender? Para avanzar en la respuesta a esta pregunta, bebimos del concepto de «aprendizaje estratégico» (Pozo J. I. *et al.*, 1999) que afirma que toda acción estratégica requiere un saber, un poder y un querer aprender a aprender, que armonice motivos, actitudes, conceptos y procedimientos que sean adecuados a una determinada situación o a un determinado objetivo. Requiere, por tanto, que se den estas tres condiciones: querer, saber y poder. Todas son esencialmente necesarias y, para nosotros, por este orden expuesto, porque «querer» tiene un componente afectivo-emocional que nos mueve o inmoviliza y es ese impulso el que nos conduce a saber más, a aprender, a adquirir nuevas habilidades y conocimientos. Una

vez que queremos y sabemos, estamos en situación de «poder hacer», traducido en la confianza en nuestras capacidades y en la existencia de un entorno adecuado para ello.



Las personas quieren innovar, si conocen, entienden y valoran la innovación, es decir, tienen que entenderla y verla incorporada de algún modo en la cultura organizativa. Para esto es necesario desarrollar actividades que trabajen la actitud de las personas y que abran su apetito por la innovación. Por otro lado, para que sepan cómo hacerlo, deben disponer de herramientas y recursos que desarrollen sus habilidades y capacidades, es decir, deben tener aptitudes. Y, por último, para que puedan aprender, es necesario crear las condiciones y un contexto favorable para que pueda producirse el aprendizaje; es decir, son necesarios espacios y tiempos de conversación, experimentación y trabajo conjunto.

Estas premisas inspiraron el diseño inicial del programa. El objetivo inicial era conseguir un cambio cultural que nos guiara hacia la sistematización de la innovación y para ello trabajamos a dos niveles, dos enfoques en paralelo, que son complementarios y que guían el diseño de nuestras actividades:

a. Mejora de los contextos para innovar, trabajar en la base, para construir organizaciones y equipos inteligentes donde la gente sencilla y común pudiera generar e implementar ideas nuevas. Para ello diseñamos acciones que tratan de desmitificar la innovación para que deje de ser algo misterioso y complejo y se entienda como lo que es, una actividad que puede desarrollar cualquier empleado/a público/a; además de favorecer contextos favorables que hacen posible que la innovación pública florezca desde la base.

b. Apoyo al talento y a proyectos innovadores que ya existen (trabajar arriba), dando respaldo a las personas/proyectos que ya muestran interés y cierta capacidad para innovar, con el fin de hacerlas visibles y conectarlas

entre sí. El objetivo es, por un lado, generar y acelerar proyectos de innovación que sirvan como «efecto de demostración» de que la innovación es posible y, por otro, visibilizar el talento innovador que ya existe en la Junta de Andalucía, a la vez que se consigue el apoyo institucional a los proyectos.

3. PRIMERA FASE: UN PROGRAMA MONTADO SOBRE DIEZ PREMISAS Y CINCO DISPOSITIVOS DE APOYO

El primer MOOC abierto y conectivo sobre innovación pública realizado en 2016, sirvió para conocer el pulso sobre innovación de las personas empleadas públicas y adquirir conciencia de la necesidad de un acuerdo sobre qué se entiende por innovación pública y de la necesidad de contar con una metodología propia para impulsar proyectos innovadores.

De manera colaborativa, mediante talleres provinciales de reflexión y metatalleres de síntesis y, siguiendo la propia metodología de innovación que se iba creando, se diseñó y puso en marcha un programa basado en diez premisas y cinco dispositivos de apoyo.

3.1. Características de diseño del programa

Todas las acciones dentro del programa atienden a estos diez atributos de diseño:

- *Las personas son las protagonistas*: las personas participantes son líderes de las actuaciones, a menudo propuestas por ellas. Las actuaciones están enfocadas al usuario.
- *La colaboración en el centro*: el modelo de innovación es colaborativo, abierto y participativo para aprovechar la sabiduría colectiva.
- *Transversalidad en contenidos y en los equipos de trabajo*: la lógica del programa es la transversalidad para que cale en todos los niveles y para mezclar personas y conocimientos de distintas especializaciones.
- *Aprender haciendo: se aprende a innovar, innovando*. Los participantes aportan problemas reales de sus instituciones para buscarles soluciones colectivas mediante el aprendizaje.
- *Reflexión crítica y cultura de diagnóstico*: la formación tiene una vocación crítica de cambio y mejora. Uno de los grandes objeti-

vos es cultivar un inconformismo constructivo, la insurgencia que haga que las personas se atrevan a cuestionar el *status quo*, a innovar, con criterio.

- *Ser coherentes*: es una prioridad que las acciones sean creativas e innovadoras en sí mismas, con contenidos y formatos específicos, pegados a las necesidades propias de las instituciones.
- *Formación mixta y personalizada*: la formación es de base auto-didacta, con apoyo presencial y/o telemático.
- *Prototipado*: el diseño de los contenidos y formatos siguen lógicas de prototipado, de «aproximaciones sucesivas» e involucran a los participantes en su cocreación.
- *Hibridación de contenidos y profesionales, tecnológicos y no tecnológicos*: la tecnología y la experiencia técnica no pueden estar dissociadas. Se cuenta con espacios donde profesionales de ambos mundos trabajen juntos y co-diseñen nuevos proyectos.
- *Los participantes con experiencia en innovación pueden ser docentes y mentores*: cualquier participante en acciones o talleres puede convertirse en trasmisor de conocimiento y experiencia con el apoyo del IAAP. Esto asegura su implicación en el programa.

3.2. Dispositivos de apoyo

Para poner en marcha el proyecto se diseñaron cinco dispositivos que orientan y ayudan a cada persona o institución sobre qué es posible hacer en cada momento:

- InnoGuía: una metodología para impulsar proyectos de innovación, en distintos formatos que facilitan el acceso a cualquier tipo de persona interesada.
- Un programa formativo que recorre transversalmente el programa de formación del IAAP.
- Innolab: un laboratorio de experimentación para acelerar retos hasta proyectos prototipados.
- InnovAnda: una comunidad de personas por la innovación en la Junta de Andalucía.
- Autodiagnóstico de innovación para unidades funcionales de la Junta de Andalucía.

InnoGuía

Se trata de una metodología propia en formato *guía* para ayudar a cualquier persona que trabaje en el sector público y que tenga algún interés por la innovación a entender en qué consiste y cómo se promueve la innovación en términos prácticos a través del desarrollo de proyectos. Existe en diferentes formatos para facilitar su utilización a distintos tipos de personalidades y llegar a todo el territorio, todos descargables en la página web de *InnoGuía*⁶².



Fuente: InnoGuía, Junta de Andalucía.

Programa formativo

Articulado según el proceso metodológico de innovación, está diseñado para conseguir tres grandes objetivos en sintonía con nuestro planteamiento:

- a. Cultura. Promover una *actitud* favorable a la innovación. Son talleres de formación básica para comprender el significado de innovar y abrirse a esa posibilidad.
- b. Gestión de proyectos. Desarrollar habilidades y competencias que generen la *aptitud* necesaria para participar e impulsar intervenciones innovadoras.
- c. Liderazgo de proyectos. Promover capacidades para liderar proyectos de innovación, cualquiera que sea su puesto de trabajo. Está dirigida a adqui-

⁶² Disponible en: <https://ws168.juntadeandalucia.es/iaap/guiainnovacion/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

rir consciencia de la importancia de innovar (*actitud*), pero también al aprendizaje sobre cómo crear contextos facilitadores (*aptitud*).

Se ha completado el programa con una línea de formación tecnológica que pretende aportar conocimiento sobre tecnologías con potencial relevantes para la innovación para el personal TIC y no TIC, con espacios de formación específica y espacios de trabajo conjunto.

InnoLab: Laboratorio de Innovación Pública de Andalucía.

InnoLab proporciona un espacio de creación y experimentación colectiva para definir, acelerar y prototipar proyectos innovadores con impacto en la gestión pública andaluza, con ayuda de mentores especializados. El objetivo principal es aprender a diseñar soluciones a problemas trabajando colaborativamente con la ciudadanía para liberar la inteligencia colectiva.

InnovAnda: Comunidad de personas por la innovación.

Se define como un espacio abierto de colaboración y trabajo en red que multiplique el número de personas y proyectos innovadores de calidad puestos en marcha en la Administración pública andaluza. Es un proyecto *bottom-up*, creado a iniciativa de las personas participantes en las actividades de innovación y que facilita conexiones entre personas y extiende la cultura capilarmente a través de la organización.

Autodiagnóstico de innovación para unidades administrativas.

Estamos convencidos de que, si queremos conseguir que la innovación actúe como palanca de cambio estratégico, nuestras acciones han de ir acompañadas del desarrollo de la capacidad institucional.

Al final de un proceso de diagnóstico tutelado, el directivo público tiene una información sustancial sobre necesidades y una serie de proyectos de innovación identificados para la mejora de los procesos y servicios del área, que podrán ser puestos en marcha de manera autónoma y/o con el apoyo del IAAP.

4. SEGUNDA FASE: UNA ESTRATEGIA DE INNOVACIÓN

4.1. Motivación

Si algo hemos constatado en este tiempo de andadura es, como subraya Nesta, (2017), que introducir la innovación en las organizaciones es altamente complejo y existe el riesgo de conseguir poner en marcha iniciativas concre-

tas y limitadas a experiencias piloto, aisladas de las actividades y funciones propias de la institución, sin que ello produzca un fortalecimiento en su capacidad de innovar. Es decir, de producir innovaciones anecdóticas.

No obstante, el proceso seguido para llevar a cabo la primera fase produjo dos beneficios clave que permitieron sentar las bases para continuar trabajando en impulsar la innovación pública en la Junta de Andalucía de una forma más estructurada.

Por una parte, del proceso se derivó un aprendizaje sobre qué tipos de iniciativas producen resultados y cuáles no, el comportamiento de las personas y de la organización frente a las iniciativas innovadoras y las dificultades a las que se enfrentan.

Además, el proceso produjo resultados tangibles concretos que avalaron la importancia de seguir dedicando recursos al impulso de la innovación pública y colocaron de facto a la iniciativa del IAAP en la agenda.

Por ello, desde 2020, con el programa ya más maduro y después de una importante reflexión, comenzamos a redactar un marco estratégico que organizara nuestra actividad de innovación aplicando el aprendizaje adquirido durante la primera fase.

Explicitando esta estrategia en un documento pretendimos conseguir dos beneficios principales.

En primer lugar, alinear eficazmente nuestros esfuerzos con las oportunidades y problemas que debemos resolver para que la Administración pública se comporte de una forma más innovadora. A partir de un proceso de análisis global de estas necesidades se pueden identificar y priorizar las líneas de actuación, de forma que se preste atención a aquello que es más relevante dentro de las posibilidades de los recursos disponibles, evitando que áreas importantes pasen inadvertidas.

Por otra parte, una estrategia es también un instrumento de comunicación que facilita que distintos actores trabajen en torno a un propósito común. Impulsar la innovación pública es un esfuerzo que persigue en último término la transformación de la organización, para lo cual son necesarios los esfuerzos de agentes diversos dentro de la Administración pública. Por tanto, la estrategia también persigue dar a conocer organizadamente las iniciativas de impulso de la innovación que realiza el IAAP.

Ambas razones son importantes porque construir una Administración pública más innovadora no es algo que se consiga de un día para otro. Requiere tesón, actuar en muchos ámbitos, la implicación de muchas personas y la movilización de muchos recursos.

4.2. Análisis de situación y diseño de la estrategia

La planificación debe siempre partir de la identificación de los problemas concretos sobre los que queremos actuar a través de una recogida de información y un diagnóstico.

En el caso de la innovación pública en una organización del tamaño de la Junta de Andalucía, recoger esta información es en sí mismo un proyecto complejo en el que ni siquiera es sencillo identificar qué información es relevante y puede ser obtenida en la práctica, lo que puede consumir un tiempo significativo.

No obstante, pensamos que una estrategia para construir progresivamente una Administración pública más innovadora es, en sí misma, un proyecto innovador. Sabemos que los proyectos innovadores deben realizarse iterativamente, elaborando productos mínimos viables que permitan entregar resultados pronto, experimentar y aplicar los aprendizajes en sucesivas iteraciones.

Por tanto, en lugar de plantear una estrategia plurianual elaborada tras un largo proceso de recogida de información, para la primera iteración decidimos realizar el análisis a partir de la experiencia adquirida durante la primera fase y de los estudios teóricos sobre innovación pública. De hecho, preferimos centrar la estrategia en el corto plazo y prever que deberá ser revisada, reformulada y ampliada periódicamente a partir de la experiencia en su ejecución.

De esta forma, el análisis de situación se materializó en un DAFO y un árbol de problemas.

El análisis DAFO identificó la creciente complejidad de los problemas a los que la sociedad demanda que la Administración dé respuesta, la velocidad a la que cambia la sociedad impulsada por la tecnología y la dificultad de la Administración, con su funcionamiento actual, para poner los recursos públicos de los que dispone al servicio de esta demanda.

El árbol de problemas toma como punto de partida la dificultad para innovar en la Administración general de la Junta de Andalucía y analiza sus causas y consecuencias.

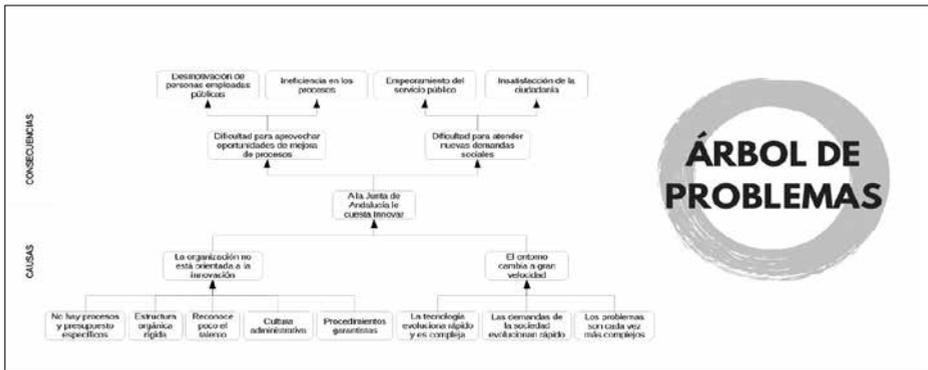
Las principales causas identificadas están relacionadas con la falta de orientación de la organización hacia la innovación y con la creciente complejidad del entorno:

- No hay procesos y presupuesto específicos. Ni en la Junta de Andalucía globalmente ni de forma generalizada en sus centros directivos existen sistemas de gestión de la innovación que organicen los esfuerzos y el presupuesto para innovar y prevean procesos de vigilancia

del entorno, identificación de retos, gestión del portfolio de proyectos innovadores, etc.

- Estructura orgánica rígida. La Junta de Andalucía se organiza jerárquicamente en centros directivos en los que su personal se distribuye de forma rígida mediante la relación de puestos de trabajo. Esta estructura dificulta la formación flexible de equipos transversales que cuenten con los recursos adecuados y sean capaces de trabajar con una perspectiva multidisciplinar en los problemas actuales.
- Reconoce poco el talento. La Administración pública tiene dificultad para establecer sistemas que valoren el esfuerzo, el talento y los resultados que incentiven a las personas empleadas públicas a emprender y comprometerse en proyectos innovadores que presentan, por su naturaleza, mayores problemas que el trabajo ordinario.
- Cultura administrativa. El sentido común que impera en la Administración, los criterios que nos empujan muchas veces de forma inconsciente a tomar determinadas decisiones, son frecuentemente barreras a la innovación. Por ejemplo, existe poca tolerancia al error, inflexibilidad en la interpretación de la normativa, etc.
- Procedimientos garantistas. La Administración tradicionalmente ha hecho su prioridad dotarse de procedimientos que buscan asegurar que la tramitación respeta la normativa y frecuentemente no ha prestado suficiente atención a que estas garantías sean compatibles con la flexibilidad y agilidad necesarias para innovar.
- La tecnología evoluciona rápido y es compleja. El ritmo de evolución de la tecnología y su creciente complejidad ponen a prueba la capacidad de la Administración para aplicarla con suficiente celeridad y adquirir el conocimiento necesario.
- Las demandas de la sociedad evolucionan rápido. La sociedad evoluciona cada vez más rápido y demanda de la Administración que se adapte con celeridad para satisfacer sus necesidades.
- Los problemas son cada vez más complejos. Los problemas a los que se enfrenta la sociedad actual requieren frecuentemente respuestas transversales en las que tienen que implicarse simultáneamente diferentes áreas de la Administración que venían trabajando en silos.

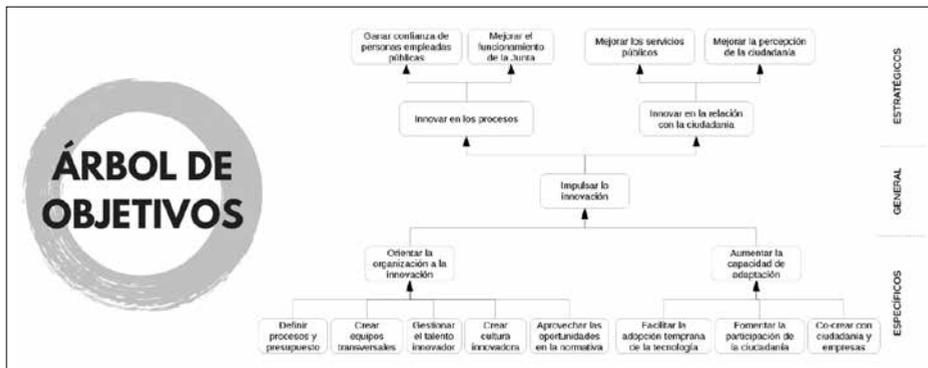
En cuanto a las consecuencias de la dificultad para innovar, el análisis recogió no solo las que afectan a la prestación de servicios públicos, sino también al efecto que esto tiene tanto en la ciudadanía destinataria de los mismos como en las propias personas empleadas.



4.3. Objetivos

Siguiendo la metodología de planificación estratégica del IAAP, el árbol de problemas se transpone a un árbol de objetivos, donde las causas pasan a ser objetivos específicos, y las consecuencias, a objetivos estratégicos.

Los objetivos estratégicos son demasiado amplios para influir en ellos directamente, si bien, como existe una relación causa efecto entre estos y los específicos, identificando y actuando sobre estos últimos mediante proyectos concretos, se avanzará sobre los estratégicos.



Para diseñar estos objetivos específicos se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

1. Producir y visibilizar pronto resultados innovadores que demuestren el potencial de los procesos de innovación para mejorar los servicios públicos y el funcionamiento de la Junta de Andalucía, de forma que faciliten una mayor apuesta por la innovación.

2. Definir para esta iteración objetivos que dependan exclusivamente de las competencias del IAAP y, a la vez, comenzar a establecer vías de colaboración con otros centros directivos con competencias relacionadas.
3. Implantar un modelo de innovación abierta basado en la colaboración en equipos de trabajo, frecuentemente transversales y complementarios a la estructura orgánica, que extiendan la cultura de la innovación en la organización y permitan atraer, aprovechar y recompensar el talento innovador.
4. Avanzar progresivamente hacia un modelo de procesos basado en servicios de apoyo a los proyectos innovadores.
5. Aprovechar y complementar el impulso de la transformación digital, introduciendo el componente tecnológico en el impulso de la innovación.

Lo que dio lugar a los siguientes objetivos específicos:

- Definir procesos y presupuesto específicos. Organizar la actividad de innovación en la Junta de Andalucía, implantando procesos de gestión de la innovación en forma de ciclo de mejora continua y procesos auxiliares de apoyo a los proyectos innovadores. Dedicar a ellos un presupuesto específico para garantizar que se llevan a cabo.
- Crear equipos transversales. Incentivar que el personal de la Junta de Andalucía participe en proyectos innovadores fuera de su unidad orgánica a través de programas dirigidos a crear equipos transversales e iniciativas organizativas que lo faciliten, complementando, de esta forma, la estructura orgánica piramidal tradicional.
- Gestionar el talento innovador. Identificar, captar, mapear, incrementar y desarrollar, aprovechar, reconocer y cuidar el talento innovador de las personas que trabajan para la Junta de Andalucía.
- Identificar y mapear las capacidades innovadoras de las personas, facilitar su localización en base a dichas capacidades y medir, reconocer y recompensar los esfuerzos y resultados.
- Crear cultura innovadora. Concienciar y formar a las personas empleadas públicas sobre la necesidad de innovar y sobre las habilidades y técnicas asociadas.
- Aprovechar las oportunidades en la normativa. Asegurar que la Junta de Andalucía conoce, explora y utiliza las innovaciones normativas orientadas a flexibilizar los procedimientos para optimizarlos y mejorar el servicio público.

- Facilitar la adopción temprana de la tecnología. Experimentar e incorporar lo antes posible las nuevas tecnologías a los procesos de la Junta de Andalucía para disponer del tiempo necesario para capacitar a las personas y minimizar el tiempo que se tarda en aprovechar sus beneficios.
- Fomentar la participación de la ciudadanía. Favorecer la detección temprana de las necesidades de la sociedad, implicando a ciudadanía y empresas en los procesos de mejora.
- Cocrear con ciudadanía y empresas. Realizar proyectos conjuntos entre la Administración, ciudadanía (organizaciones sociales y profesionales, etc.) y empresas (*start-ups*, etc.) en las que bajo un esquema de beneficio mutuo se produzcan resultados innovadores de interés para la Junta de Andalucía.

4.4. Líneas de actuación

Según la naturaleza de los trabajos, estos se organizaron en ocho líneas de actuación:

1. **Organización:** definición y puesta en marcha de los procesos, normas, documentos estratégicos e instrumentos organizativos necesarios para gestionar la innovación.
2. **Alianzas:** establecimiento de relaciones estratégicas de beneficio mutuo con otros actores relacionados con la innovación o con competencias estratégicas para la innovación.
3. **Formación:** planificación e impartición de formación sobre innovación.
4. **Comunicación:** difusión, concienciación y captación de interés en la innovación.
5. **Participación:** coordinación de la implicación de las personas empleadas públicas y de la ciudadanía en el impulso de la innovación.
6. **Proyectos:** apoyo y coordinación para la realización de proyectos innovadores de forma colaborativa.
7. **Infraestructuras:** asegurar la disponibilidad de las herramientas TIC necesarias para la comunicación, colaboración y trabajo en grupo que resultan imprescindibles para la innovación abierta.

- 8. Evaluación:** recogida y análisis de información que permita evaluar y establecer un ciclo de mejora continua de la estrategia y los procesos de innovación.

Y se identificaron proyectos que, dentro de cada una de ellas, contribuyeran a los objetivos específicos.

5. LECCIONES APRENDIDAS Y PRÓXIMOS PASOS

5.1. El papel de la formación en la innovación

En el IAAP desarrollamos esta estrategia desde nuestras competencias en formación. La formación ha demostrado ser un punto de partida muy flexible, que da mucho juego para incidir en aspectos en los que tenemos que cambiar el funcionamiento de la Administración para que sea más favorable a la innovación.

La clave para ello es concebir la formación no como la impartición de cursos, sino como la realización de actividades formativas que capacitan a las personas a través de la aplicación de los conocimientos a problemas reales. De esta forma, utilizamos actividades formativas para formar en conceptos y metodologías de innovación, pero también para identificar retos de innovación que puedan dar lugar a proyectos, capacitar a personas interesadas en promover la innovación para que sepan cómo motivar a otras, investigar colaborativamente sobre los comportamientos de las personas innovadoras, etc.

No obstante, este enfoque de la formación requiere de un esfuerzo de planificación y gestión mucho mayor al de los cursos tradicionales. Además, el enfoque participativo de estas actividades y su mayor conexión con la aplicación práctica a problemas reales difuminan la distinción tradicional entre docentes y alumnado. Ambas circunstancias obligan a realizar cambios en la forma en la que organizamos la propia actividad del IAAP para dar respuesta a sus competencias en formación.

Por tanto, pensamos que el futuro de los órganos de formación de las Administraciones públicas es convertirse en agentes de cambio para la innovación de la organización a través de la capacitación de las personas que la forman.

Sin embargo, esto no quiere decir que la formación sea el único instrumento capaz de articular la transformación de las Administraciones públicas

hacia modelos de trabajo más innovadores. Otros ámbitos competenciales como la tecnología, la participación ciudadana, la gestión de recursos humanos, el gobierno abierto, etc., son también necesarios. De hecho, es necesario construir vías de colaboración entre todos los agentes implicados tanto dentro como fuera de la Administración.

5.2. **Importancia de la innovación pública**

En nuestras actividades, las personas identifican muchos problemas, necesidades y oportunidades que es necesario acometer. Además, en el proceso se observa en las personas empleadas entusiasmo por cambiar aspectos del funcionamiento de la Administración que les resultan frustrantes y por trabajar de una forma más empática para satisfacer las necesidades de la ciudadanía que les preocupan.

Pensamos que la innovación pública es imprescindible para que la Administración pública responda a las necesidades de la sociedad actual y que, además, es la vía para canalizar el talento y la implicación de las personas empleadas.

Por tanto, pensamos que todas las Administraciones públicas deberían convertir en una prioridad transformarse en organizaciones más innovadoras, para lo cual deberían dotarse de una estrategia de innovación pública.

5.3. **Necesidad de iterar**

Los proyectos necesarios para alcanzar los objetivos planteados en nuestra estrategia son novedosos y tensionan el funcionamiento habitual de la organización y de la propia actividad formativa. Son, en suma, proyectos innovadores y, como tales, están sujetos a incertidumbre y pueden replantearse en función de los resultados que vayan alcanzando, las dificultades que vayan encontrando y los aprendizajes que se van obteniendo.

Por tanto, pensamos que el enfoque iterativo dado a la propia estrategia es el adecuado, ya que combina las ventajas de planificar con la capacidad de adaptar los esfuerzos a las circunstancias.

Además, estos proyectos requieren mucha implicación de las personas que los realizan y los dirigen. En la puesta en marcha de estas iniciativas hemos observado que es necesaria la atención personalizada y un proceso casi artesanal. Uno de los retos a los que nos enfrentamos es ir poniendo en marcha,

en sucesivas iteraciones, procesos que permitan que cada una de estas iniciativas se desarrollen de forma más autónoma, una vez implantadas.

5.4. Evaluación

Uno de los aspectos que más nos preocupa en la situación actual es disponer de datos que nos permitan evaluar el impacto de la actividad de impulso de la innovación, determinar las líneas en las que es más importante actuar y comunicar adecuadamente la necesidad de dedicar esfuerzos y recursos a ello.

En este sentido, nos enfrentamos a la dificultad del tamaño de la Administración general de la Junta de Andalucía y también a que no exista un sistema de gestión de la innovación horizontal que organice los procesos de innovación y, por tanto, facilite la recogida de información.

Para resolverlo, estamos diseñando una encuesta de percepción de la innovación basada en el *Manual de Copenhague* y complementada con preguntas basadas en el sujeto, con la que pretendemos recoger datos sobre la percepción de las personas de su propia motivación, su capacidad para innovar y el grado en el que la Junta de Andalucía y su centro directivo están organizados adecuadamente para que se desarrollen proyectos innovadores.

5.5. Marcos de referencia

El impulso de la innovación pública requiere actuar en muchas áreas diferentes e implicar a muchas personas, que deben compartir una mínima visión común sobre su papel dentro del conjunto.

Como las áreas de actuación son muy diversas, es importante encontrar una clasificación práctica, en la que cada iniciativa encuentre un lugar claro y que no deje ningún ámbito sin cubrir.

Además, como para que se produzca innovación pública en un modelo de innovación abierta es necesario implicar a tantas personas empleadas públicas como sea posible y también a agentes externos de la cuádruple hélice (universidad, empresa, ciudadanía y otras Administraciones públicas), es necesario que este modelo sea muy sencillo y lo más universal posible.

Nuestra estrategia actual sirvió para organizar nuestra actividad y permite transmitir el propósito de lo que hacemos, pero requiere un esfuerzo de asimilación y no se basa en ningún estándar que facilite trabajar con agentes externos.

Durante esta iteración, hemos comenzado a trabajar con varios marcos de referencia que probablemente utilizaremos para que la próxima versión de la estrategia sea más sencilla y estándar.

La Declaración sobre Innovación en el Sector Público de la OCDE (OECD, 2019), a la que se han adherido 43 países, entre ellos, recientemente, España, define cinco compromisos que corresponden con bastante acierto a los principales ámbitos de actuación en los que estamos trabajando:

- Adoptar y mejorar la innovación en el sector público. Está relacionada con aumentar el compromiso de la organización con la innovación pública y con el establecimiento de medidas organizativas y sistemas de gestión de la innovación, tanto a nivel horizontal como en cada uno de los centros directivos. En nuestra actividad hemos observado que las personas se enfrentan a barreras organizativas y que la organización no dispone de procedimientos ni cuida las condiciones que facilitan que se produzca la innovación. En este compromiso se enmarcarían nuestras actuaciones de capacitación a centros directivos y de impulso de sistemas de gestión de la innovación y condiciones organizativas para la innovación, como el proyecto de autodiagnóstico descrito anteriormente.
- Alentar y brindar herramientas a todos los servidores públicos para innovar. Pone el foco en las personas empleadas públicas, incluyendo aspectos relativos a la capacitación, la creación de una cultura favorable a la innovación, creación de condiciones a través de una adecuada gestión de los recursos humanos, etc. Nuestra actividad principal en este ámbito es nuestro programa formativo en innovación, en cuyas actividades hemos constatado que algunos conceptos esenciales para la innovación requieren de una práctica y de un esfuerzo de asimilación importantes.
- Cultivar nuevas alianzas e involucrar diferentes voces. Atiende a la necesidad de crear un ecosistema de innovación que involucre a la cuádruple hélice. Abarca nuestros esfuerzos por establecer alianzas con otros agentes implicados en la innovación pública.
- Apoyar la exploración, la iteración y las pruebas. Se centra en la iniciativa innovadora y el apoyo a la realización de proyectos innovadores con las metodologías adecuadas para ello, como nuestro proyecto InnoLab. Hemos observado que en muchas ocasiones los equipos tienen dificultades para realizar los proyectos innovadores porque carecen de formación sobre las metodologías y técnicas más adecuadas para ello.
- Difundir lecciones y compartir prácticas. Reconoce la necesidad de crear redes que conecten a las personas empleadas públicas y favorezcan el aprendizaje ligado a la experiencia, la evaluación y la colaboración.

Nuestro ejemplo más claro de red para la innovación es InnovAnda, aunque desde el IAAP también promovemos otras iniciativas de colaboración transversal y compartición de conocimiento, como las comunidades de práctica o el programa de embajadores del conocimiento. Hemos constatado la capacidad de estas redes para motivar a las personas e implicarlas en iniciativas reales en las que ponen en práctica competencias innovadoras.

Por otra parte, para sistematizar nuestros esfuerzos de cambio organizativo, venimos utilizando la familia de normas ISO 56.000 de gestión de la innovación (ISO, 2019). Estas normas dan una visión global de los procesos que debe implantar una organización para gestionar las iniciativas innovadoras en el marco de una estrategia y un portfolio, y crear las condiciones organizativas para que se produzca innovación, eliminando barreras y creando las condiciones adecuadas.

Por último, dado que la capacitación de las personas empleadas públicas es un elemento central de nuestra actividad, hemos hecho un esfuerzo en estructurarla en torno a un marco de competencias fácil de comprender y utilizar para las personas empleadas y docentes. Para ello, nos estamos basando en el modelo de habilidades para la innovación pública publicado por la OCDE (OECD, 2017), que hemos complementado con otros marcos de competencias. Con ello pretendemos facilitar a las personas empleadas la identificación de las competencias y comportamientos innovadores que presentan y que desean desarrollar y seleccionar las actividades más adecuadas dentro de nuestra oferta formativa.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ISO. 2019. *ISO 56002:2019 Innovation Management — Innovation Management System — Guidance*. Disponible en: <http://www.iso.org/cms/render/live/en/sites/isoorg/contents/data/standard/06/82/68221.html> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- NESTA (2017). *What are the skills and attitudes for successful public problem solving?* En Nesta Innovation Skills <https://www.nesta.org.uk/blog/what-are-skills-and-attitudes-successful-public-problem-solving/> (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).
- OECD. 2017. *Core Skills for Public Sector Innovation: A Beta Model*. Observatory of Public Sector Innovation. Disponible en https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_

skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

OECD. 2019. *Declaration on Public Sector Innovation*, OECD/LEGAL/0450. <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-on-Public-Sector-Innovation-English.pdf>. (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

POZO, J. I. y MONEREO, C. (1999). *El aprendizaje estratégico*. Madrid: Santillana.

REY, A., SÁNCHEZ, PAZ, y COLABORADORES (2018). *InnoGuía, guía para innovar en la Junta de Andalucía*. IAAP. Disponible en: https://ws168.juntadeandalucia.es/iaap/guiainnovacion/wp-content/uploads/sites/9/2018/07/guia_v6.pdf (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).

WALKER, NICK (2019). “We’re building the learning organisation civil servants deserve”. En *Apolitical - Opinion Government and Leaderships* https://apolitical.co/en/solution_article/were-building-a-learning-culture-in-uks-civil-service (fecha de último acceso: 16 de agosto de 2021).



9 788473 517157

P.V.P.
19 €
(IVA incluido)

