

la diversidad de valores e intereses y los efectos del cambio en los equilibrios de poder y colaboración. Se habla de innovación democrática cuando el esfuerzo de cambio es de naturaleza política y está dirigido a profundizar en la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas. Estas innovaciones contribuyen al afianzamiento de legitimidad en las organizaciones públicas y en ellas el ciudadano surge como un viejo actor con nuevos papeles.

## Irekia

Canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración vasca a través de Internet que impulsa el «Gobierno abierto» y se basa en los tres ejes principales del «open government»: transparencia, participación y colaboración. Sus objetivos son: a) conseguir que la Administración deje de ser un entramado laberíntico de normas e instituciones para el ciudadano y que éste siente las iniciativas del gobierno como propias desde su gestación, de modo que puedan participar en su elaboración y tener acceso a la información de primera mano; y b) posibilitar a los ciudadanos realizar propuestas directamente al gobierno y proponer mejoras, realizar comentarios y sugerencias a todos los proyectos de ley, planes y otras actuaciones significativas del gobierno y de los organismos autónomos, entes y sociedades públicas.

## Liderazgo colaborativo o en red

En contextos de alta interdependencia entre organizaciones se requiere que el liderazgo vaya más allá de los límites de la organización. El liderazgo colaborativo implica: reformular la lógica del control jerárquico a modelos multilaterales de decisión; asumir la representación efectiva de los intereses y metas de la propia organización ante otros actores con visiones e intereses potencialmente diferentes; y asegurar la participación de personas y grupos situados fuera de la esfera ordinaria de influencia inmediata del directivo. El liderazgo en red se enfrenta a la tensión entre unidad y diversidad de la red; unidad para conseguir que la red vaya como tal en la dirección deseada; y diversidad como base de recursos de la red, núcleo de su complementariedad y de su potencial creativo. Este tipo de liderazgo exige el desarrollo de habilidades y capacidades múltiples y sofisticadas: relaciones y colaborativas; carácter proactivo y emprendedor; reconocimiento de las diferentes lógicas institucionales; gestión de la comunicación con todos los afectados; y facilitar una interacción útil entre las partes, mediante la construcción de espacios de aprendizaje colectivo.

## Nueva Gestión Pública (NGP)

Desde los años ochenta del siglo pasado la línea de reformas de la gestión pública ha girado en torno a modelos de decisión como la NGP, inspirado en la gestión empresarial, orientada a fomentar la maximización del valor añadido por cada organización o intervención mediante prácticas competitivas. Comporta iniciativas de descentralización, creación de agencias, gestión por contratos, presupuesto por resultados, etc. Con la NGP se han conseguido mejoras marginales de productividad bajo supuestos de lógicas de intervención lineales, cerradas, y desarrolladas en entornos simples, o sea, predecibles, con pocos actores o baja resistencia al cambio, ausencia de conflictos de valores e intereses, y relativa estabilidad. Sin embargo, este modelo va entrando en colisión con la realidad en la que hoy actúan los gestores públicos están cada vez más cuestionadas. Lo habitual, sobre todo en niveles de alta dirección, es que éstos tomen sus decisiones en situaciones complejas, inciertas o desestructuradas (responsabilidades difusas, pluralidad de actores, interdependencia, diversidad de intereses y conflicto, cambio tecnológico, etc.) que exigen modelos de decisión pública más sofisticados. Son muchas las críticas que se han vertido contra este modelo porque muy frecuentemente bloquea reformas o innovaciones que van más allá de las mejoras de eficiencia.



De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

### Asociación Público-Privada (*Public-Private Partnership - PPP*)

La OCDE la define como un acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que pueden incluir los operadores y los financiadores) por el que éstos ofrecen un servicio público de manera que los objetivos de la prestación del servicio del gobierno están alineados con los objetivos de beneficio de los socios privados, y donde la eficacia de la alineación depende de una transferencia suficiente de riesgo a los socios privados. Este riesgo consiste en la probabilidad de que los resultados reales (ventas, costes y beneficios) se desvien del resultado esperado. El riesgo debe transferirse a la parte que sea más capaz de gestionarlo, o a la que pueda soportarlo a un mínimo costo. La creciente importancia de la externalización de funciones y tareas de servicio público exige que los gobiernos estén preparados para desarrollar alianzas con otras organizaciones. La asociación a los gobiernos público-privados es una alternativa satisfactoria a la privatización y ofrece una amplia gama de formas de colaboración y cooperación con las empresas y organizaciones no gubernamentales. Estas asociaciones se han convertido en uno de los temas más significativos de la reforma de la gestión pública en los últimos años.

### Control social (*Social accountability*)

El control social de la acción pública puede definirse como un enfoque de la rendición de cuentas basado en la participación de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que actúan directa o indirectamente en el proceso de exigir responsabilidades. Aunque las elecciones tienen un papel similar, son consideradas como un instrumento insuficiente al no permitir a los ciudadanos expresar sus preferencias en cuanto a cuestiones específicas, participar efectivamente en las decisiones públicas o responsabilizar a los funcionarios de su comportamiento moral y decisiones públicas. La exigencia de responsabilidades o control social se entiende como un incentivo o condición para la innovación.

Solo así los responsables de las políticas públicas y los directivos públicos podrán aprovechar la ingente y dispersa información y conocimiento que está disponible en la sociedad. Las manifestaciones públicas, las campañas de movilización, el periodismo de investigación son ejemplos tradicionales de iniciativas de control social. Las políticas públicas participativas, las tarjetas de información del ciudadano, el seguimiento del gasto público y la participación de los ciudadanos en comisiones y audiencias públicas o en comités de supervisión son prácticas de control social más recientes. Estas iniciativas son más eficaces cuanto más institucionalizadas estén y más transparentes sean los mecanismos de rendición de cuentas internas del Estado.

## Evaluación

Es un proceso sistemático de recogida y análisis de información orientado a determinar el valor o mérito de algo. Los objetivos de la evaluación de políticas públicas son: a) el control de responsabilidades y la rendición de cuentas por los resultados de dichas políticas; b) la retroalimentación y mejora (*feedback & learning*) de las intervenciones y organizaciones públicas, en sí mismas o en sus relaciones con otras; y c) la ilustración (*enlightenment*) o desarrollo del conocimiento para la adaptación de los marcos conceptuales e incluso los paradigmas en los que se basan las políticas públicas evaluadas. En el marco de la gobernanza, tendría un enfoque pluralista, incorporando criterios de legitimidad política y utilidad social que implica necesariamente la transparencia y participación de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales. El propósito de la evaluación se centraría en el fomento y desarrollo de la democracia, el control social (*social accountability*) y el aprendizaje colectivo o en red.

## e-Gobierno (*e-Government*)

El Plan de Acción Europe 2002 define al *e-Government* como «el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las administraciones públicas combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos, y de reforzar el apoyo a las políticas públicas». El e-Gobierno hace referencia por tanto a la responsabilidad que debe asumir el gobierno en materia de coordinación, colaboración y liderazgo interinstitucional. Se trata de flexibilizar la arquitectura institucional habitual, diseñada desde la perspectiva de distribución de competencias, con una visión limitada a un departamento o a una institución, que nos ha llevado al viciado esquema de *oferta*, para articular una Administración pública orientada al ciudadano, es decir, a la demanda, que exige la coordinación y cooperación de todos los niveles institucionales. Así pues, el e-Gobierno hace uso de las TIC para mejorar: a) la información suministrada al ciudadano, la prestación de servicios públicos y la innovación en la gestión administrativa (*eAdministración*); b) facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos (*eDemocracia*); c) la promoción de la gobernanza en los sistemas democráticos y en las políticas públicas (*eGobernanza*); y d) la gestión tanto de los recursos económicos y humanos de la propia Administración, como la dedicada a la integración o conexión entre las diferentes administraciones.

## Gobernanza (*Governance*)

La gobernanza, puede considerarse como un concepto «paraguas» que engloba a otros conceptos como el de «gobierno abierto», gobierno en red, y similares. En los últimos años se está avanzando en la transparencia de las instituciones y políticas públicas; la consulta y la participación de grupos económicos y sociales; mejora en los sistemas de exigencia de responsabilidades, etc. Surgen como principios orientados a afianzar la

legitimidad democrática y colmar un déficit de gestión innovadora en un mundo que se ha vuelto más complejo y de evolución incierta. Este modelo de decisión está orientado a satisfacer las preferencias sociales definidas entre el gobierno y la sociedad, y realizadas mediante acciones, recursos, herramientas y formas de organización consensuadas. En este modelo, el gobierno es un actor más, con un nivel relativo de influencia, que actúa mediante redes de colaboración, junto con otros niveles de gobierno y actores económicos y sociales. El papel del gobierno no se reduce a diseñar y ejecutar políticas públicas, rindiendo cuentas de los servicios prestados de forma supuestamente independiente y totalmente responsable, sino que además debe contribuir a la creación y fortalecimiento de redes, promover procesos de participación, acuerdos de colaboración, coordinación y resolución de conflictos, y compartir la responsabilidad con otros niveles de gobierno y la sociedad para el funcionamiento y la mejora de las políticas y las instituciones públicas.

## Gobierno abierto (*Open Government*)

Forma de gobierno que ofrece transparencia, accesibilidad, publicidad de la actuación e intereses de los directivos públicos y participación ciudadana. En esencia, supone compartir poder con los ciudadanos para que sean cada vez más corresponsables y activos. El «Gobierno abierto» puede tener cierta capacidad de innovación de raíz democrática. Además del poderoso efecto en el ámbito de la transparencia y apertura del sector público a la sociedad, permite profundizar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y abre amplios espacios para tejer redes sociales y propiciar modelos de colaboración transversal más allá de las fronteras institucionales del Estado. Su propósito es relegitimar el proceso de generación de la acción pública, más allá del control y la rendición de cuentas de resultados y de eficiencia en la labor burocrática.

## Incertidumbre radical

El sector público, la sociedad y los mercados están cada vez más interconectados. Funcionan en forma de red y soportan un alto grado de complejidad e incertidumbre. La previsión es difícil y en algunos casos imposible. La incertidumbre no es igual al riesgo. Las situaciones de riesgo, en las que se sabe que pueden ocurrir determinados hechos o contingencias con unas probabilidades determinadas se pueden estimar cuantitativamente a partir de una distribución de probabilidades basadas en experiencias empíricas anteriores. La incertidumbre radical incluye además contingencias desconocidas. Lo que se sabe es que no se sabe («known unknowns») y a veces ni siquiera se sabe eso («unknown unknowns»). Este concepto ya fue tenido en cuenta en la década de 1930 por los economistas Frank Knight y John Maynard Keynes.

## Innovación democrática

La innovación es una palabra polisémica, un concepto complejo y de difícil operacionalización práctica. Puede entenderse como el cambio en un producto, proceso, organización o política. La innovación exige la creación de una nueva idea (invención) y su puesta en práctica. La innovación puede suponer cambios incrementales o marginales (por ejemplo aumento de eficiencia en los procesos productivos o de gestión), o cambios llamados transformacionales o estructurales que afectan a la distribución de poder en la organización o en la red. La dificultad de la innovación estructural no proviene tanto de la complejidad técnica del cambio, sino de