

Desde que estalló la crisis global del 2008 se han ido exacerbando los reproches de la sociedad y del mercado hacia el sector público por el mal uso de unos recursos públicos, cada vez más limitados, y por su falta de transparencia. Las reacciones de gobiernos y administraciones públicas no parecen estar siendo las adecuadas para cambiar esta tendencia. Simultáneamente, el contexto político y socioeconómico en el que están inmersas las instituciones y políticas públicas es cada vez más complejo y las opciones de decisión y sus resultados, previstos o reales, son altamente inciertas. Los gobiernos, las empresas y la sociedad en general están bajo presión para adaptar sus formas de trabajo, sus estrategias de actuación y sus modos de organización. Hay un amplio reconocimiento de que la innovación es fundamental para la sostenibilidad de las respuestas ante la crisis y la adaptación a los enormes cambios tecnológicos y sociopolíticos.

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 (Nueva Gestión Pública), inspirada en la gestión empresarial y orientada a fomentar la maximización del valor añadido por cada organización o intervención a través de prácticas competitivas. Este modelo se ha intentado implantar en todo el sector público, 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, la validez y coherencia de este modelo con la realidad en la que actúan los gestores públicos están cada vez más cuestionadas. Lo normal, sobre todo en la alta dirección, es que ésta tome 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. La relevancia de la innovación como respuesta al reto de la incertidumbre emerge como criterio de toma de decisiones más allá de la maximización de la eficiencia.

Han sido múltiples las iniciativas de descentralización, creación de agencias, gestión por contratos, presupuesto por resultados, etc., que se han llevado a cabo con menos éxito del esperado. Con la NGP se han conseguido mejoras marginales de productividad pero el modelo ha sido claramente insuficiente para responder a una crisis global que exige cambios sustanciales en las políticas públicas y reestructuraciones institucionales e interorganizativas. Este tipo de reformas o innovaciones

están fuera del alcance de este modelo. Son muchas las críticas que se han vertido contra este modelo por los efectos de bloqueo que ejerce sobre reformas o innovaciones que van más allá de las mejoras de eficiencia.

La innovación es cada vez más apreciada como criterio de competitividad, pero no todo tipo de innovación garantiza una adaptación eficaz a los nuevos retos que tiene delante la gestión pública. Hay innovaciones de naturaleza incremental que están orientadas a cambiar la manera de operar e implican mejoras en el rendimiento operativo de los procesos de producción o provisión de servicios, que no afectan al marco organizacional. Hay otras de naturaleza transformacional que afectan a las responsabilidades y relaciones de poder internas y externas de la organización. La NGP tiende a fomentar la innovación de tipo marginal y no presta atención a los cambios institucionales.

Teniendo en cuenta estas limitaciones de la NGP, este número de la revista *Ekonomiaz* se orienta a analizar el potencial de la innovación bajo el modelo de Gobernanza. En el marco de la gobernanza, que aquí consideramos como un concepto paraguas de gobierno abierto, gobierno en red, etc., la innovación se refiere a cambios estructurales que afectan a la distribución de poder de la organización interna y externa. Aunque este modelo es bien conocido, sobre todo en el mundo de las ciencias políticas y de la Administración pública, hasta el momento se ha llevado a la práctica con cierta timidez. En los últimos años se están realizando importantes esfuerzos de: transparencia de las instituciones y políticas públicas; consulta y participación abierta a grupos económicos y sociales; mejora en los sistemas de exigencia de responsabilidades, etc., que surgen como principios orientados a cubrir un déficit de legitimidad democrática y también un déficit de gestión innovadora para responder a la realidad compleja e incierta en la que se mueve el decisor público. De hecho, en lo referente a innovaciones transformacionales ambos déficit están relacionados como puede concluirse de la lectura de varios de los artículos de este número.

La crisis global que estamos sufriendo exige la adaptación de las instituciones y políticas públicas mediante la puesta en práctica de los principios e instrumentos de gobernanza. Esta puede definirse como un modelo de decisión orientado a satisfacer las preferencias sociales definidas entre el Gobierno y la sociedad y realizadas con acciones, recursos, herramientas y formas de organización consensuadas (Aguilar & Bustelo, 2010; Villoria, 2010). En este modelo, el Gobierno es un actor más, con un nivel relativo de influencia, que actúa a través de redes de colaboración, junto con otros niveles de Gobierno y actores económicos y sociales. El papel del Gobierno no es tanto diseñar y ejecutar políticas públicas, rindiendo cuentas de los servicios prestados de forma supuestamente independiente y totalmente responsable, sino 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 por el funcionamiento y la mejora de las políticas y las instituciones públicas.

En un contexto de incertidumbre, los gestores públicos deben ir más allá de los supuestos y objetivos preestablecidos de las políticas públicas. Estos gestores tienen que identificar y resolver problemas imprevistos y emergentes, cuya solución no es preconocida. En situaciones de inestabilidad y disminución de recursos, es necesario ir más allá de los recortes a corto plazo y los ahorros por mejoras de eficiencia dentro de una misma lógica de política y marco institucional dado. Debe alentarse a los gestores públicos a realizar, en colaboración con su entorno, esfuerzos de adaptación e innovación: identificar y analizar los problemas emergentes; construir consenso y puntos de vista comunes sobre ellos; contribuir a un diseño abierto y participativo de nuevas políticas públicas y estructuras intra e interorganizativas; y conseguir apoyo para su aplicación y desarrollo. En este contexto los sistemas de evaluación y control son también esenciales. Los criterios de valoración de la gestión deben estar relacionados más que con el mero cumplimiento de normas y planes con el cambio en las políticas públicas y la adaptación institucional. La innovación se incentiva si al recoger y analizar la información estos sistemas se centran en el cómo y en qué medida los gestores son capaces de hacer frente a circunstancias cambiantes, responden a múltiples presiones y demandas inesperadas, y trabajan en colaboración con otras organizaciones a nivel de red.

La innovación transformacional supone modificaciones estructurales y exige importantes esfuerzos de transparencia, coordinación, participación ciudadana, y *feed back* en la rendición de cuentas. Implica una reorientación hacia la asociación o la cooperación interorganizacional en torno a objetivos comunes. Introduce cambios en los procesos de decisión, en la distribución de poder y recursos (financieros, cognitivos, etc.), en los criterios y normas sobre el funcionamiento de las redes organizacionales, y en sus políticas o estrategias de actuación. La complejidad de la innovación transformacional no proviene tanto de la dificultad técnica del cambio sino de la diversidad de valores e intereses y los efectos del cambio en los equilibrios de poder y colaboración.

La transparencia de la gestión pública suele entenderse como la posibilidad de acceso a la información sobre los recursos, procedimientos y resultados de su actividad. Pero la transparencia puede y debe tener un mayor alcance, gran importancia y significado como instrumento de legitimación de las decisiones tanto institucionales como estratégicas. La transparencia es una precondition de la participación, colaboración y otros factores y funciones clave para la innovación y adaptación a los cambios de las preferencias de los ciudadanos. Se trata de una transparencia que implica revelar y difundir información para el debate abierto de la lógica de intervención o los modelos de reforma, los métodos de trabajo y criterios de decisión, los accesos y canales de participación, y el funcionamiento de las instituciones de gobernanza (p. ej. órganos de regulación, de programación o de control). Para esto es necesario que se diseñen procedimientos, mecanismos y canales de información entre los gestores públicos y entre éstos y el ciudadano para que haya una transparencia activa y recí-

proca (foros de comunicación y consulta, entradas en la Web para consultas y opiniones de los ciudadanos, acceso a sistemas de información, acceso a audiencias y debates, líneas de teléfono,...).

La transparencia de un solo sentido no tiene efectos innovadores. El flujo de información no debe de ser solo del gobierno al ciudadano o de un nivel de gobierno a otro, sino recíproco y múltiple, entre gobierno y ciudadanos, entre un nivel de gobierno, entre éstos y los *stakeholders* (asociaciones y grupos de ciudadanos). La transparencia recíproca, como condición previa a la participación, es un gran paso hacia el proceso de interacción necesario para la innovación en las políticas públicas. Esto requiere no solo la publicación formal de la información sobre las intervenciones realizada por el Gobierno, sino además difundirlas en las fases preparatorias, proporcionando información sobre canales de participación y procesos de decisión e incluso facilitar la asimilación de la información (incluida una labor pedagógica de representantes y creadores de opinión) y fomentar respuestas con mensajes constructivos y actitudes de colaboración.

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación han permitido realizar importantes avances en el tratamiento de datos, expedientes y servicios al ciudadano. Pero, el potencial innovador del uso de las TIC va más allá de agilizar los procedimientos de gestión en uso. Para ello se requiere un gran esfuerzo de reestructuración institucional y rediseño de procedimientos que permita obtener el máximo valor estratégico de las TIC. A nivel de gobernanza, son mucho más significativos los cambios emergentes que se están dando en los comportamientos y relaciones entre las organizaciones públicas y los grupos sociales, a los que Internet facilita su propia organización y participación en las decisiones públicas. En varios artículos de este número se hace una explícita referencia al efecto de desintermediación (o pérdida de valor de la labor de intermediación de representantes sociales interpuestos entre la Administración y el ciudadano) que provoca el avance de las TIC.

El reto de la coordinación va mas allá de la definición clara de roles y distribución de competencias entre los actores de las políticas públicas. Este reto exige además crear canales de acceso a la información, vínculos eficaces de comunicación, foros de consulta, procedimientos de participación, instituciones interorganizacionales, etc. La coordinación requiere un esfuerzo colectivo de diseño organizacional en forma de red, de definición de los problemas y objetivos a perseguir y de colaboración en los procesos de decisión. La identificación de interdependencias es de particular importancia en tiempos de escasez e incertidumbre. La interacción continuada entre el directivo y su entorno y el trabajo en redes organizacionales y sociales son ampliamente reconocidas como factores clave de creatividad, innovación y adaptabilidad, tanto en el sector público como en el privado, y particularmente en contextos inciertos. La presencia y participación de la sociedad civil en el espacio público amplían el debate público, favorece la articulación de consensos, promueve

la colaboración, estimula la transparencia y mejora el control social del gobierno. Esto facilita la clarificación de los intereses particulares y permite crear y hacer posible el interés general.

Son varios los artículos de este número que resaltan la importancia de la participación y coordinación. Para Villoria y Alujas «la innovación exige gobernar dialogando y sosteniendo un espacio de conversación extenso entre el Estado y las instituciones políticas y todos los actores sociales para intentar resolver los complejos problemas con que se enfrenta la sociedad. El resultado de estas conversaciones a gran escala es un amplio espacio de posibilidades de acción para reinventar de manera radical los viejos paradigmas del poder, la burocracia pública y los marcos institucionales, organizativos y de gestión heredados del siglo XX que se han quedado obsoletos». La misma metáfora es utilizada por Oswaldo Lorenzo que, con base empírica, propone que tras la introducción de las TIC en una empresa los equipos de implantación realicen un rol de aprendizaje e intercambio de conocimiento en el marco de una red social en la que los usuarios funcionales y la dirección de la empresa mantienen una «larga conversación», hablan y discuten sobre las mejor manera de hacer y ejecutar sus trabajos en el nuevo contexto de procesos y tecnología implantadas. En la medida que se comparten situaciones y problemas en equipo, se aprende colectivamente sobre cómo aprovechar y explotar mejor la nueva tecnología, qué ajustes pueden ser hechos y qué nuevas mejoras seguir implantando. También en los artículos de Ernesto Uzunrrunzaga y de Salvador Maluquer se pone de manifiesta la importancia de los largos procesos de participación y colaboración en las reformas analizadas.

La innovación exige también un esfuerzo de adaptación de las instituciones de rendición de cuentas como responsables de la transparencia y credibilidad de la gestión pública. Entendiendo su rol no solo como de supervisión de la legalidad y del rendimiento de la gestión sino además como garante de legitimidad de los procesos de decisión, y de credibilidad y relevancia de los sistemas de información y transparencia que facilitan la coordinación intersectorial e intergubernamental y la colaboración de ciudadanos y empresarios en la programación estratégica de los recursos. La sociedad tiene el derecho a ser informada de lo que hace el gobierno con su dinero y, además, la opinión y preferencias de ciudadanos y empresarios deben de tenerse en cuenta (analizarse y debatirse) para que las políticas públicas se diseñen y ejecuten de manera estratégica y coherente con la evolución de su entorno.

Por otra parte, en un contexto complejo e incierto es esencial que los sistemas de control y rendición de cuentas no se limiten a la inspección e identificación de acciones desviadas respecto a un plan o una norma. Estos pueden y deben utilizarse también para estimular los comportamientos de gestión deseados. El control orientado a delimitar y penalizar desviaciones en la gestión respecto a lo planificado debe ser compensado por otro de signo positivo, orientado al aprendizaje y desarrollo de políticas públicas y estructuras organizativas. La aproximación negativa al control

no sería coherente con entornos de crisis, en los que se necesitan cambios sustanciales y estructurales. El excesivo énfasis en la inspección y corrección de la gestión no deseada actúa como un bloqueo a la innovación y adaptación. La rendición de cuentas no debe ser entendida sólo como un ejercicio de exigencia de responsabilidades, sino también como una oportunidad para proporcionar respuestas y *feedback* para el aprendizaje.

En la actualidad el interés se centra en complementar este tipo de control basado en la inspección y corrección en las desviaciones de la gestión del gasto, con un control social (*social accountability*) que proporcione orientación e información al gestor en su esfuerzo de adaptar las políticas e instituciones públicas a los cambios de contexto (p.ej. nuevas preferencias sociales). El gobierno debe aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para informar en línea sobre sus operaciones y decisiones, y asimismo solicitar al propio ciudadano sus propuestas de cambio. 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 disponible en la sociedad.

Estos temas son desarrollados en detalle en los artículos de este número de *Ekonomiaz*. En primer lugar se presentan los artículos cuyo planteamiento es más bien conceptual o general centrados en la relación de la innovación con sus principales marcos de referencia: la democracia y la gobernanza. Posteriormente se presentan los artículos orientados a la aplicación práctica y temas relacionados con instrumentos y funciones de la Administración pública.

Álvaro Ramírez-Alujas y **Manuel Villoria** se centran en el problema de la democratización de la Administración y el de su contribución al fortalecimiento de la democracia representativa. Examinan la transparencia, rendición de cuentas y participación pública en la formulación e implantación de políticas. Defienden un gobierno abierto e inclusivo que: a) promueva la ciudadanía, la integración y la discusión pública; b) fomente la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio; c) determine la agenda de las políticas, convoque a los agentes apropiados y facilite y gestione soluciones sostenibles para los problemas públicos; y d) difunda la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos.

Los autores consideran el «Gobierno abierto» como una oportunidad única en materia de innovaciones de raíz democrática cuyo impulso y desarrollo depende más de la madurez cívica de los ciudadanos y sus organizaciones que de la propia institucionalidad pública. En esencia, supone compartir y ceder poder a los ciudadanos para que sean cada vez más corresponsables y activos. En su artículo se presenta una síntesis de experiencias y casos prácticos que muestran los esfuerzos y avances de diversos países en materia de gobierno abierto y anuncian el comienzo de una

nueva área de investigación y debate para los estudios de gestión y análisis de políticas públicas que va más allá de una mera moda.

Francisco Longo estudia los entornos organizativos y los modelos de liderazgo que favorecen la innovación en el marco de la gobernanza. Analiza las formas relacionales y colaborativas de desarrollo de la innovación en los sistemas públicos, y sus efectos en las estructuras y funcionamiento de las administraciones públicas.

Según Longo gestionar la innovación de forma abierta implica: reformular la lógica del control de un modo menos apegado a los modelos unilaterales de decisión y a la existencia de estándares e indicadores claramente predeterminables; asumir la representación efectiva de los intereses y metas de la propia organización, en contextos en los que otros actores pueden disponer de visiones diferentes; y asegurar la participación de personas y grupos situados fuera de la esfera ordinaria de influencia inmediata del directivo.

Esta dificultad se acrecienta en aquellos casos en que hay que ejercer o participar destacadamente en la dirección de una red de innovadores públicos. En estos casos, el liderazgo tiene que gestionar simultáneamente la unidad-diversidad de la red: la primera para conseguir que la red obtenga de sus miembros la acción deseada, la segunda como base de recursos de la red, núcleo de su complementariedad y de su potencial de creación de valor. Longo habla en estos casos de un *management* muy sofisticado que requiere el desarrollo de habilidades múltiples con fundamentos diversos: proactivo, emprendedor y con capacidad de gestionar lógicas institucionales diferentes a través de habilidades relacionales y colaborativas. La construcción de confianza entre los distintos actores constituye el instrumento fundamental para superar el conflicto. Esto exige liderazgos con capacidad de: reconocer las diferentes lógicas institucionales; garantizar la legitimidad mediante una buena gestión de la comunicación con todos los afectados; y facilitar una interacción provechosa entre las partes, mediante la construcción de espacios de aprendizaje colectivo.

Joan Subirats, explora los impactos que el cambio de época, especialmente la expansión de las TIC, genera en el funcionamiento de los sistemas democráticos y en las administraciones públicas.

El autor afirma que Internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar, altera profundamente los procesos y posiciones de intermediación, y genera vínculos y lazos mucho más directos y horizontales que pueden significar un cambio en las estructuras de poder e influencia. Relaciona las TIC e Internet con la calidad de la participación y la capacidad de implicación de la gente en los asuntos colectivos. Por ello examina los impactos de las TIC e Internet en la formulación, elaboración e implementación de las políticas públicas con el fin de avanzar en formas distintas de política y de gestión pública.

La expansión del uso de las TIC abre el espacio de las políticas públicas. La posibilidad de acción directa (movilización *on line*, producción de contenidos, búsqueda de información a escala global, influencia en la propia producción de noticias) hace menos necesaria la creación de entidades, asociaciones o grupos para poder actuar en los procesos vinculados a las políticas públicas. Se multiplican los actores potenciales, se diversifican sus intereses, se redistribuyen sus recursos. Pero advierte que esto no implica que desaparezcan los actores tradicionales, ni tampoco que ese conjunto de cambios tienda necesariamente a equilibrar sus recursos, ni a democratizar los procesos de formulación y decisión de las políticas públicas. Según él, lo único innegable es que estamos en un nuevo escenario, en el que las cosas no funcionan como antes, y la capacidad de control de los procesos por parte de los actores habitualmente decisivos, se ha reducido o al menos se ha vuelto más impredecible.

Les Metcalfe presenta una guía marco de análisis y diseño de las asociaciones público privadas o *public-private partnerships* (PPP). Estas asociaciones se han convertido en uno de los temas más significativos de la reforma de la gestión pública en los últimos años. La creciente importancia de la externalización de funciones y tareas de servicio público exige que los gobiernos estén bien equipados para gestionar en alianzas con otras organizaciones. Según Metcalfe, las asociaciones público-privadas son una alternativa satisfactoria al estéril debate de la privatización y ofrecen una amplia gama de formas en que los gobiernos pueden trabajar en cooperación con las empresas y otras organizaciones no gubernamentales. Pero en la práctica los resultados de las reformas de las asociaciones público-privadas han sido a menudo decepcionantes. Aunque hay una gran variedad de opciones no ha sido fácil para los decisores públicos elegir la forma de asociación que mejor se adapta a las circunstancias concretas. Las asociaciones no han sido apropiadas para el propósito perseguido ya sea por discrepancias entre los modelos de asociación seleccionados y los objetivos de la política pública o porque no se ha hecho suficiente esfuerzo para construir la capacidad necesaria para gestionarlos eficazmente.

El autor presenta una metodología denominada «Power Role Analysis» (PRA) para el diseño de asociaciones públicas privadas como estructuras de poder acopladas en relaciones de rol complementarias entre las organizaciones. Para ello, utiliza las relaciones lógicas entre conceptos paralelos de poder y rol para definir cuatro formas elementales de la asociación.

Estas relaciones proporcionan las herramientas analíticas necesarias para el diseño de una gran variedad de asociaciones (partnerships) y la definición de la capacidad de gestión necesaria para conseguir una eficaz colaboración. El PRA proporciona los cimientos y los principios rectores para el diseño de las asociaciones PPP. En lugar de imitar lo que ha sido probado en otros contextos, permite al gestor innovar y diseñar formas de asociación que satisfagan sus necesidades. Metcalfe ilustra la aplicación práctica de este enfoque con algunos ejemplos de partnership en el Reino Unido. El denominador común en los ejemplos presentados es que los PPP además

de transferir responsabilidades de gestión a los socios (organizaciones privadas) exigen condiciones específicas en las organizaciones públicas.

Oswaldo Lorenzo presenta los fundamentos de la innovación guiada por el método Lean y la guiada por las TIC, su aplicación en el sector privado y en el sector público y ciertas recomendaciones metodológicas para su uso en el sector público.

Lorenzo sugiere un modelo progresivo, «the long conversation», para el uso y aprovechamiento de las capacidades de las tecnologías de la información. A través de un estudio longitudinal llevado a cabo por el autor, en colaboración con otros expertos, a lo largo de 10 años, este modelo sugiere que las empresas que sacan mayor provecho a la inversión en tecnologías de la información son aquellas que, además de instalar e implantar la tecnología, han dedicado suficiente tiempo y esfuerzo en las fases posteriores a la implantación.

El verdadero proyecto de innovación y transformación comienza después que el sistema ha sido instalado y está listo para ser usado por el personal. A partir de ahí es donde comienza el cambio de cultura organizacional y el desarrollo de capacidades para sacar el máximo provecho a la tecnología instalada. En las empresas investigadas se observó como el rol de los equipos de implantación se reconvirtió, después de esta, en un rol de intercambio de conocimiento y aprendizaje que permitió aprovechar el potencial de la tecnología y cambiar los modelos de comportamiento. De hecho, estos equipos evolucionaron hacia un concepto de red social formado por los usuarios funcionales y la dirección de la empresa. Las redes están orientadas al cambio. Los participantes de la red hablan y discuten sobre la mejor manera de hacer y ejecutar sus trabajos en el nuevo contexto de procesos y tecnología implantados. En la medida en que se comparten situaciones y problemas en equipo, se aprende colectivamente sobre cómo aprovechar y explotar mejor la nueva tecnología, qué ajustes pueden ser hechos y qué nuevas mejoras seguir implantando.

En el sector público el uso de las TIC se ha propagado como instrumento para elevar la calidad de servicio a los ciudadanos y empresas, para reducir sus costes operativos, y para mejorar funciones administrativas, de finanzas, etc. También se observa una expansión de aplicaciones basadas en Internet tales como el e-government. Lorenzo destaca el predominio de una perspectiva limitada sobre el e-government como herramienta para que los ciudadanos y clientes puedan acceder a los servicios públicos, excluyendo su potencial para plantear un cambio radical en la organización y la estructura de la Administración pública. Esto último podría permitir el rediseño de un sector público más sostenible en el largo plazo.

Oswaldo Néstor Feinstein analiza el rol de la evaluación para una gestión pública innovadora en un contexto de alta incertidumbre en los que la previsión es muy difícil o imposible, donde se desconocen las probabilidades de ocurrencia de eventos e incluso no se conocen que eventos van a influir en la gestión pública. Se trata de una «in-

certidumbre radical» en la que «lo que se sabe es que no se sabe» e incluso a veces «no se sabe lo que no se sabe».

En esta situación sostiene que la evaluación puede desempeñar un papel importante en el desarrollo de las innovaciones de la gestión pública. Para ello se refiere al enfoque evaluativo DE («Developmental Evaluation») que Feinstein considera como una «evaluación constructiva», ya que intenta contribuir al proceso de conformación de la intervención. Por lo tanto, es complementaria con evaluaciones más tradicionales, como las «sumativas», que se realizan en un estado avanzado de la implementación, cuando la intervención ya está definida, «construida», y de lo que se trata es de rendir cuentas sobre los resultados alcanzados. También es complementaria de las evaluaciones «formativas», que se llevan a cabo cuando el propósito es mejorar una intervención cuyas características básicas se encuentran definidas pero son susceptibles de mejoras en función de los resultados alcanzados.

Para reforzar esta idea Feinstein utiliza el ejemplo de las políticas contra el cambio climático que se basan en intervenciones innovadoras, como incentivos para inducir cambios en el comportamiento de las empresas industriales para que utilicen fuentes de energía no contaminantes. Sostiene que determinados incentivos, como por ejemplo los crediticios, pueden ser inciertos en el momento de diseñar la intervención y conllevar a una «intervención abierta», que permita definir o redefinir los incentivos específicos a medida que se va desarrollando la intervención y se verifiquen o no los resultados esperados.

Ernesto Unzurrunzaga examina las estrategias de innovación en la Administración pública centrándose en el proyecto CORAME y otras experiencias de reforma en el País Vasco. Este proyecto fue formulado con una visión de conjunto y una ambición de transformación integral de la organización. Aunque las fases de diagnóstico y de diseño del programa de medidas se cubrieron de forma brillante, el proceso se frenó en la fase de implementación y su resultado no cubrió expectativas. Hubo ciertos cambios de menor dimensión y dispersos que según Unzurrunzaga, aunque se utilizaron para justificar que el programa se estaba ejecutando, se debieron principalmente al déficit de liderazgo y la falta de participación y comportamiento adecuado de los mecanismos institucionales de control, dejando los verdaderos problemas de la Administración vasca sin abordar. Su artículo muestra también un buen ejemplo de los principales obstáculos o condiciones que hay que superar para llevar a la práctica un programa de reforma de una Administración pública.

El autor saca la conclusión de que la labor de control y seguimiento de la implementación de las medidas por parte del Parlamento no tuvo la relevancia suficiente como para hacer cambiar la conducta pasiva del Gobierno en ese ámbito. No hubo ni la comunicación ni la rendición de cuentas suficiente sobre los resultados de la reforma. Otro motivo que explica estos resultados fue la ausencia de factores externos que presionaran a favor de la reforma. Esa presión existe ahora como consecuencia del durísimo desplome de los ingresos fiscales y el crecimiento de la deuda.

Para el autor el mayor mérito del programa de la CORAME fue plantear las grandes reformas que necesitaba la Administración vasca en la década de los noventa. A partir del año 2000 le han sucedido otros ensayos, en torno al modelo de gobernanza y a la administración electrónica. Propone que estos enfoques de la reforma que se han abordado independientemente pueden ser complementarios y deben ser integrados en un marco único de la reforma.

Salvador Maluquer i Amorós describe los cambios efectuados y las líneas de trabajo emprendidas en la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya y pone de relieve algunos aspectos que pueden contribuir a garantizar la continuidad y el éxito de las innovaciones realizadas. La Dirección General de Presupuestos viene impulsando un proceso de cambio e innovación en la elaboración y gestión de los presupuestos de la Generalitat, con el objetivo de convertir el presupuesto en una herramienta fundamental para la política económico-financiera. Según el autor se trataba no sólo de modernizar una forma de elaborar y gestionar los presupuestos sino sobre todo de utilizar el proceso de modernización presupuestaria para introducir y desarrollar nuevos enfoques innovadores en la programación y la gestión de las finanzas públicas. Los principios de esta reforma son: orientación a resultados; la introducción de una perspectiva a medio plazo; y la mejora de la transparencia. Según el autor, un buen conocimiento de aquello que hace el sector público y de cómo el Gobierno administra y gestiona los recursos que tiene a su disposición permite el ejercicio responsable de la crítica y, sobre todo, permite mejorar las formas de influencia y de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Maluquer identifica los retos pendientes en el proceso de innovación de su sistema presupuestario. En primer lugar, el desarrollo sustancial de los sistemas de información de costes y resultados de los programas presupuestarios. Además resulta necesario fortalecer el proceso de negociación presupuestaria y la programación del gasto con una perspectiva a medio plazo y se necesita un órgano transversal de decisión en materia presupuestaria más allá del propio Gobierno. También considera fundamental impulsar la transparencia en todas las fases del proceso presupuestario. La transparencia exige que en todas estas fases, los ciudadanos puedan disponer de los elementos de información necesarios para poder valorar las actuaciones de la Administración pública. Su reacción (*feed-back*) es esencial para el cambio e innovación de las políticas públicas. También defiende el autor que hay que avanzar en el desarrollo de los escenarios presupuestarios a medio plazo como herramienta clave para garantizar que la actuación de Gobierno es sostenible en el tiempo, y afrontar el reto de la racionalización e innovación de la estructura organizativa del sector público de la Generalitat. Además, resulta urgente abordar la necesaria reforma de la normativa de finanzas públicas que data del año 1982, parcialmente modificada en numerosas ocasiones. Existe la necesidad de fijar reglas fiscales claras en un marco de estabilidad, de modernizar la herramienta presupuestaria orientándola más hacia el logro de resultados y hacia la rendición de cuentas, así como el reto de afrontar la

modernización organizativa de la Generalitat para adaptarla a las actuales exigencias de transparencia y de eficacia.

Eduardo Zapico propone que para afrontar la crisis y la complejidad de la situación actual, hay que ir más allá de reformas constitucionales, programas de estabilidad y planes de austeridad. Se necesita desarrollar la capacidad de innovación en la gestión del gasto público. El objetivo de su artículo es doble. Por un lado se analizan las medidas y reformas del sistema presupuestario realizadas en España en respuesta a la crisis fiscal y, por otro, se exploran ideas, orientadas a mejorar la capacidad de adaptación (innovación) en la gestión del gasto público para dar una respuesta más sólida a la crisis.

El nuevo Gobierno de España continúa declarando su pleno compromiso con los objetivos fiscales de la UE y sigue haciendo esfuerzos de austeridad y avanzando con algunas reformas estructurales pero simultáneamente esta solicitando de hecho una reconsideración de la velocidad de ajuste fiscal. Las asignaturas pendientes de la estrategia española para combatir la crisis coinciden con principios de gobernanza (p.ej. transparencia, participación y rendición de cuentas) hasta ahora insuficientemente considerados como elementos esenciales para la innovación en las instituciones y políticas públicas.

En el marco de la gobernanza, no pocos gobiernos y sus Ministerios de Finanzas están prestando más atención a los principios de transparencia y participación, realizando esfuerzos para contribuir a la creación y desarrollo de redes de coordinación de las políticas públicas y estructurando sus organizaciones de manera más abierta para permitir la innovación en la gestión de sus presupuestos de crisis. Cada vez es mayor el reconocimiento de que la lógica de las políticas públicas y de la gestión de los recursos es de naturaleza relacional y colectiva más que racional o técnica. Las prácticas de evaluación participativa facilitan la conformación de políticas públicas al fomentar: el consenso sobre la naturaleza de los problemas, la prioridad de objetivos, la programación de recursos, el intercambio de información, diálogo e interacción, con el fin de responder a las necesidades y problemas socioeconómicos. La adaptación del sistema presupuestario depende de que sus instituciones y sus sistemas de información y control sean transparentes. Para que éste funcione con consistencia y credibilidad, tiene que realimentarse con las reacciones de los ciudadanos.

El autor estima que el sistema presupuestario tendría mayor capacidad de prevención y adaptación a la crisis si se reforzaran las instituciones de evaluación y rendición de cuentas como responsables de la transparencia y credibilidad del gasto público.

Por último y como artículo de colaboración **Jesús Manuel Plaza** aborda el estudio de la innovación como resultado de conceptualizar la economía como un sistema caótico determinista, de acuerdo a las características de aperiodicidad, predecibilidad y dependencia sensible a las condiciones iniciales. Para ello realiza un trabajo

empírico a partir de la serie 1990-2010 del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas (PNUD) y modeliza el comportamiento del nivel de desarrollo de las 27 economías de Union Europea, bajo la hipótesis de que tal nivel tiene capacidad explicativa sobre su posición innovadora, representada por el Índice de Innovación de la Unión (*Innovation Union Scoreboard-IUS*). Una de las conclusiones significativas es la utilidad del modelo para contrastar las posiciones innovadoras del Reino Unido y Alemania, países referentes que representan y son paradigmas explicativos del fenómeno innovador en los modelos anglosajón y continental.