

BORRADOR

Reflexión sobre diversidad e inclusión en la Administración Pública; construir un relato de la reforma administrativa no basado en los parámetros tradicionales de la eficacia-eficiencia, sino teniendo en cuenta otras variables, en pos de generar una mayor confianza en las administraciones y políticas públicas, siendo la diversidad un parámetro central.

Idea: logro de la CONFIANZA ciudadana, desde un enfoque de la igualdad-inclusión-participación/apertura, para que la formulación de políticas no sea sesgada.

Realizado por: Eduardo Javier Prados; Esteban Mancebo (becarios INAP)

TÍTULO: “INCORPORACIÓN DE LA INCLUSIÓN Y LA DIVERSIDAD EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA [DESDE EL ENFOQUE DEL CONOCIMIENTO]”

***Palabras clave: desafección política, confianza, inclusión, diversidad, igualdad, gobernanza, participación, representación, gobierno abierto, complejidad, transparencia, políticas públicas, innovación, instituciones, cohesión social.**

Índice temático

INTRODUCCIÓN.....	6
LA IMPORTANCIA DE LAS VARIABLES DIVERSIDAD, INCLUSIÓN/INTEGRACIÓN Y CONFIANZA EN LOS INFORMES DE LA OCDE DE 2011, 2013 Y 2015	13
1.- ENFOQUE DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO (gestión de la complejidad) COMO MECANISMO DEL GOBIERNO ABIERTO.....	17
A) Hacia un modelo de producción colaborativa: el llamado <i>WikiGovernment</i>	20
B) Enfoque del conocimiento y formulación de políticas.....	21
C) Función de los dirigentes gubernamentales en la innovación conjunta con los ciudadanos en un entorno amenazado por la desconfianza	24
2.- LA NUEVA GOBERNANZA: EL IDEAL DE “GOBERNANZA DEMOCRÁTICA-INTELIGENTE” PARA UNA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO E INTEGRADA. GOBIERNO ABIERTO PARA GENERAR CONFIANZA	26
A) La nueva gobernanza en un entorno complejo y diverso	26
B) La insuficiencia de la gobernanza normativa para generar confianza y políticas eficaces 28	
C) Gobernanza democrática: gobernanza inteligente para una sociedad del conocimiento. Hacia la <i>smart governance</i>	30
i) De la gestión a la gobernanza	33
ii) Gobierno cooperativo y el principio de cooperación.....	35
iii) Las nuevas tareas del Estado y de la Administración en la sociedad del conocimiento en la nueva gobernanza	38
D) Gobierno abierto (participación, colaboración, transparencia y TIC) y digital electrónico como escenario en donde generar confianza.....	40
i) Gobierno abierto: Definición y antecedentes.....	40
ii) El gobierno abierto como modelo centrado en los ciudadanos que genera mayor confianza en un entorno complejo	41

iii)	Participación y TIC: hacia un gobierno digital	43
iv)	Innovación a través de las TIC	44
E)	Una nueva gestión pública basada en la participación ciudadana: planteamientos desde el CLAD para generar un gobierno abierto e inclusivo.....	47
1.	La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2009	47
2.	Informe de Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio Iberoamericano sobre Gobierno Abierto: lecciones y desafíos para la región	51
3.	La XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado (Consenso de Bogotá): la importancia de la mayor participación e inclusión de la juventud en la Administración Pública y reforma del Estado para lograr una mayor confianza en las instituciones y políticas públicas	54
3.-	LA NECESIDAD DE INCLUSIÓN DE LA DIVERSIDAD, PLURALIDAD Y MINORÍAS SOCIALES PARA GENERAR MAYOR REPRESENTACIÓN Y CONFIANZA HACIA LO PÚBLICO	57
A)	¿Cuánto de representativa debe ser nuestra Administración pública de la sociedad en la que actúa? ¿Cuánto talento estamos dispuestos a perder?.....	57
B)	Educación y minorías: ¿qué desafíos enfrenta la equidad en la educación? ¿Cómo mejorar el diseño de los sistemas educativos?	59
4.-	LA RELACIÓN ENTRE LA DESIGUALDAD Y LA CONFIANZA PÚBLICA/POLÍTICA.....	62
A)	LA RELACION ENTRE DESIGUALDAD(ES) Y LA CONFIANZA CIUDADANA HACIA LO PÚBLICO SEGÚN LA OCDE	62
B)	PROPUESTAS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD Y CONSEGUIR SOCIEDADES MÁS INTEGRADAS.....	63
5.-	LA CONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO COMO RESULTADO DE UNA SOCIEDAD INTEGRADA, COHESIONADA E INCLUSIVA. EL PAPEL PROACTIVO DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA GENERACIÓN DE CONFIANZA	67
A)	LA IMPORTANCIA DE LA CONFIANZA COMO FUENTE DE LEGITIMIDAD DEL PODER POLÍTICO Y DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	67
i)	El interés creciente por la variable “confianza”	67
ii)	La importancia de invertir en confianza.....	68
iii)	Fomento de la confianza social y política. El papel proactivo del Estado	69
iv)	El papel de las políticas públicas en la generación de confianza	72

v)	Concepto, naturaleza y tipos de confianza	74
1.	Naturaleza de la confianza	76
2.	Tipos de confianza: confianza social, confianza y política y confianza singularizada 76	
vi)	Factores que influyen en la confianza en la Administración.....	79
vii)	La dimensión de la confianza como “gobernanza pública”	82
viii)	La “ejemplaridad pública”. Su relación con la confianza	83
ix)	La relación entre la transparencia y la confianza pública, ¿incrementa la transparencia, por sí sola, la confianza y reputación de las instituciones públicas?	84
x)	Confianza ciudadana, legitimidad y poder político.....	87
xi)	Confianza en el sector público: ¿hay alguna evidencia de un declive a largo plazo? Tesis de algunos autores	89
xii)	Medición de la confianza en la Administración	91
xiii)	Patrones y tendencias de la confianza en la Administración de los países de la OCDE	91
xiv)	Conclusiones para la comprensión y mejora de la confianza en la Administración	92
B)	LA DESCONFIANZA O DESAFECCIÓN HACIA LO PÚBLICO.....	92
i)	La relación entre desconfianza y democracia. La erosión de la confianza ciudadana hacia las instituciones políticas. ¿Es un mito la apatía ciudadana en relación a lo público? 92	
ii)	Desconfianza ciudadana en el sector público: teorías explicativas	96
A.	Explicaciones relativas al funcionamiento y papel del sector público	97
B.	Explicaciones relativas a las evoluciones en la sociedad	98
iii)	Evoluciones en la confianza en el servicio civil	99
C)	CONFIANZA SOCIAL, CONFIANZA POLÍTICA Y SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA. RELACIÓN ENTRE ELLAS	100
i)	Relaciones entre confianza social y confianza política.....	100
ii)	Relaciones entre confianza social y satisfacción con la democracia.....	102
iii)	Relaciones entre confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia.....	102
6.-	FORMULACIÓN DE POLÍTICAS INTEGRADORAS Y TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL EN POS DE UNA MAYOR LEGITIMIDAD Y CONFIANZA CIUDADANA HACIA LO PÚBLICO.....	105
A)	Innovación e integración en la formulación de políticas. Planteamientos desde instancias internacionales (OCDE, ONU).....	105
i)	Planteamientos desde la OCDE	105

ii) Planteamientos desde el Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas.....	108
B) La necesaria transformación de las instituciones públicas para facilitar la formulación e integración de políticas inclusivas y generar confianza	110
C) Dificultades a la hora de lograr la integración de políticas	112
D) La cohesión social como elemento a tener en cuenta en la formulación de políticas públicas para generar confianza	116
PREGUNTAS/CUESTIONARIO PARA VALORAR EL GRADO DE INCLUSIÓN DE LA DIVERSIDAD, ASÍ COMO LA CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS	121
BIBLIOGRAFÍA.....	132

INTRODUCCIÓN

La política en la actualidad está en crisis: desafección ciudadana, dificultades de gobernabilidad en medio de una crisis económica y un mundo en el que lo que se ha globalizado es la incertidumbre.

Vivimos en una época en que el poder político (estados y gobiernos) se encuentra en apuros. El Estado topa con especiales dificultades siempre que se trata de controlar, movilizar, cohesionar, organizar, implementar o asegurar. Todas estas tareas no se pueden satisfacer con los medios tradicionales.

Y la situación no sólo se da en España, sino también a nivel europeo. La gobernanza de la crisis europea ha puesto de manifiesto que sin generación de confianza no es viable el reforzamiento de la legitimidad democrática en el proceso abierto de la integración europea.

Los gobiernos y las administraciones tienen que colaborar con otros agentes, dando lugar a relaciones complejas y de gestión de tales interdependencias que exigen otras formas de cooperación, más allá de los tradicionales procedimientos basados en la legislación o la asignación de recursos financieros.

Además de entre los politólogos, el escepticismo creciente se da en la ciudadanía. Se evidencia en el aumento que en los últimos años ha tenido el número de manifestaciones callejeras, la movilización a través de Internet y otras formas de contestación activa. La representación electoral es la forma que más frecuentemente se estudia. No obstante, la expresión de la desconfianza todavía no se ha estudiado de forma sistemática. Sólo hay un cosa clara: la desconfianza y la desafección hacia la política se ha convertido en un problema que debe abordarse.

Es necesario un cambio de perspectiva sobre la política. Tenemos un problema con la política, un problema que no se arregla mejorando los instrumentos de los que disponemos sino cambiando de problema; no es que tengamos bien identificado el problema y nos falle únicamente el instrumento con el que pretendemos solucionarlo. Nuestro desacierto es más radical: ha cambiado la función de la política y seguimos pensando que lo único que deben cambiar son las soluciones, haciendo que la misma política sea ahora más eficaz o modificando el formato (Innerarity, 2015, 1).

Y es que estamos en un tiempo de transformación social, en las formas institucionales, instrumentos y mecanismos de coordinación gracias a los cuales las sociedades actuales intentan resolver sus problemas colectivos y proveer los bienes públicos. Podemos calificarlos de cambios irreversibles, que no obedecen a una moda pasajera, sino a cambios estructurales, como la globalización de la economía, la configuración de sociedades del conocimiento, la individualización de los estilos de vida, la sociedad del conocimiento o la europeización de nuestras sociedades. En medio de estas turbulencias, no se trata de mejorar la eficacia de la política tradicional, ni siquiera de adaptarla a unas nuevas realidades, sino de entender cuál es la función que tenemos derecho a esperar de la política en un mundo diferente (Innerarity, 2015, 2).

La crisis de la política se debe a tres grupos de problemas:

- La política no hace bien aquello para lo que está prevista.
- Más complejos son los problemas que proceden de una falta de adecuación ante la presencia de nuevos formatos, problemas inéditos, bienes comunes

para cuya gestión no hay un nivel de decisión institucional adecuado o legitimado. Estos problemas sólo se resuelven mediante una “gobernanza global”.

- **No estamos ante la necesidad de encontrar nuevas soluciones a problemas conocidos sino de identificar nuevos problemas.** Se trata de **un cambio de paradigma** incardinado en la actual sociedad del conocimiento. Se exige **una nueva “manera de pensar”**.

Vivimos efectivamente en una sociedad descompensada: entre la euforia tecno-científica y el **analfabetismo de valores cívicos**, entre la innovación tecnológica y la redundancia social, entre cultura crítica en el espacio de la ciencia o en el mundo económico y un espacio político y social que apenas se renueva.

Es cierto que las circunstancias se han complicado porque en la sociedad que hay que gobernar se ha multiplicado casi todo: los niveles de gobierno, los sujetos que intervienen en los procesos sociales, los escenarios sociales, las exigencias contradictorias (economía, política, cultura, seguridad, medio ambiente...), las materias que son objeto de decisión, las interdependencias, los impactos de cada intervención... Pero la política no es administración, sino configuración, diseño de las condiciones de la acción humana, apertura de posibilidades.

La gran cuestión a la que se enfrenta la política consiste en qué forma ha de adoptar para no ser socialmente irrelevante. En este contexto es en el que surge el concepto de gobernanza, como una estrategia para recuperar esa fuerza configuradora y transformadora que la política parece estar perdiendo (Innerarity, 2015, 3).

Como bien señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE), los Gobiernos y las Administraciones Públicas, desde 2015, deben orientar sus políticas a dejar atrás la crisis y sentar las bases para un crecimiento económico fuerte, sostenido e integrador, así como restaurar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones. Los procedimientos administrativos pueden ayudar a que los resultados de las **políticas sean más eficaces e integradores, fomentando la transparencia y la participación, evidenciando las pruebas de los**

efectos redistributivos de las políticas y reforzando el equilibrio de poderes para garantizar que las políticas y las normativas sirvan al interés público. Las estrategias de **gobierno abierto** fortalecen la integración al permitir acceso a la información de forma proactiva, lo que aumenta la **transparencia y la creación de oportunidades** para los ciudadanos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil al reutilizar los datos de nuevas maneras.

Buena parte del informe de *Panorama de las Administraciones Públicas 2015* de la OCDE (en adelante *Panorama*) gira en torno a la idea de que **es necesario que los Gobiernos y las Administraciones Públicas refuercen la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, para lograr una sociedad más integrada y cohesionada**, un mayor desarrollo económico y una democracia de calidad, pues estos son los fines últimos del Estado (Panorama, 2016, prólogo edición española).

Los ciudadanos que padecen la exclusión social ven mermados sus derechos civiles, sociales, económicos y culturales, y su nivel de vida. Esta exclusión fragmenta la sociedad, reduce el capital humano y deja fuera de la participación en la vida social mayoritaria a quienes la padecen. La **exclusión** abarca tanto la desigualdad económica como de otro tipo (precariedad laboral, déficits de formación, salud, falta de relaciones sociales estables y solidarias o la ruptura de lazos familiares).

El Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA), integrado en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en su 2º sesión de 2003, concluyó que la necesidad de revitalizar y revalidar la administración pública para que el Estado pudiera desempeñar su papel en evolución a fin de servir mejor a los ciudadanos tenía prioridad general para todos los países. Señaló que una de las cuestiones más acuciantes era aumentar el acceso a los servicios para la gran mayoría de los pobres; poner en vigor legislación sobre derechos humanos; elevar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo; y proteger la calidad del medio ambiente.

Según la OCDE, se requiere de Administraciones Públicas integradoras para una sociedad más integradora. Para ello, el papel de las administraciones públicas en la promoción de un crecimiento integrador exige una nueva mirada a lo que sabemos sobre el rendimiento de las administraciones, que vaya más allá de los parámetros

tradicionales de eficacia y eficiencia (Panorama, 2016, 46). Se han dejado en un segundo plano las consideraciones de equidad o imparcialidad, consideraciones que han de tenerse en cuenta para un enfoque integrador de las políticas públicas. Ha de partirse de una multiplicidad de parámetros, y no sólo de la eficacia y la eficiencia. Es necesario atender a valores fundamentales tales como la imparcialidad, la igualdad, la justicia y la cohesión social.

La pregunta central es la siguiente: ¿Es representativo el sector público de la sociedad a la que sirve? Existe una brecha en función del nivel económico-ingresos, sexo, edad, discapacidad, minorías... Son necesarios procesos para la formulación de políticas integradoras (Panorama, 2016, 45). Está claro que no: el *techo de cristal* en el caso de las mujeres y la infrarrepresentación de las minorías (étnicas, discapacitados, grupos religiosos...etc) es claro ejemplo de ello. Las Administraciones Públicas, no obstante, están cada vez más preocupadas por la importancia de la diversidad en las instituciones públicas para asegurar que las necesidades, aspiraciones y experiencias de una amplia gama de ciudadanos se refleje en el proceso de toma de decisiones.

Señala la OCDE que es crucial para llevar a cabo políticas integradoras tener en cuenta grupos que hasta ahora no han estado muy representados en la Administración y que se han expandido en los últimos años (mujeres, minorías, discapacitados...etc). Los procesos integradores en la formulación de políticas públicas y en la prestación de servicios son relevantes en la prevención del acaparamiento de las políticas por parte de los poderosos grupos de presión o *lobbies* y para mitigar el predominio de procesos informales y, a menudo ilegales (corrupción) sobre los formales y abiertos. **Hacer que más ciudadanos participen en la formulación de las políticas públicas aumenta la legitimidad y eficacia y el sometimiento no coercitivo por parte de los ciudadanos.** Concretamente, el informe Panorama 2015 señala lo siguiente:

“Explorar el papel de las administraciones públicas en la promoción de un crecimiento integrador exige una nueva mirada a lo que sabemos sobre el rendimiento de las administraciones, que va más allá de los parámetros tradicionales de eficiencia y eficacia. La hipótesis de trabajo de esta aproximación es que un enfoque más integrador en la formulación de políticas públicas jugará un papel clave en la consecución de un crecimiento integrador y

que el crecimiento integrador, a su vez, representa un modelo económico más sostenible para nuestras sociedades (...) Con el tiempo, la reflexión sobre cómo se pueden organizar mejor las políticas y los servicios que ofrecen las administraciones públicas en interés de sociedades más integradoras, sin duda, supondrá una revisión más profunda de cómo evaluamos el rendimiento de las administraciones y de los indicadores que utilizamos para medirlo” (Panorama, 2016, 46).

LA IMPORTANCIA DE LAS VARIABLES DIVERSIDAD, INCLUSIÓN/INTEGRACIÓN Y CONFIANZA EN LOS INFORMES DE LA OCDE DE 2011, 2013 Y 2015

Progresivamente desde 2011, la OCDE ha dado cada vez más importancia a las variables diversidad y confianza de los ciudadanos en las políticas públicas e instituciones, yendo más allá de los clásicos criterios de eficacia y eficiencia para medir el grado de responsabilidad de las Administraciones Públicas de cara a los ciudadanos. La nueva gobernanza debe tener en cuenta, tanto como la eficacia y eficiencia, los parámetros diversidad y confianza. Las Administraciones Públicas deben considerar otros factores, no meramente los de corte economicista y normativos, a la hora de interactuar con los ciudadanos, integrando la diversidad ínsita en una sociedad plural y compleja.

Así, mientras que en el informe *Panorama de las Administraciones Públicas de 2011* no se dedicaba ningún capítulo del mismo a la cuestión de la confianza, en el informe de 2013 se incluye un capítulo primero titulado “Confianza en las Administraciones Públicas, eficacia de la política y agenda de la gobernanza” y un capítulo octavo rubricado “Administraciones públicas abiertas e integradoras”, y en el de 2015 un capítulo primero titulado “Administraciones públicas integradoras para una sociedad más integradora”, precedido por una reflexión introductoria por parte del Secretario General de la OCDE titulado “La gobernanza en un momento crítico para las políticas públicas”, donde, a luz del informe Panorama 2015, se demuestra que “existe un margen considerable de mejora en la participación de los interesados en la elaboración y evaluación de las políticas públicas (un componente crítico de un crecimiento integrador)”.

El informe *Panorama de las Administraciones Públicas 2011* elaborado por la OCDE se ocupó de analizar una Administración que, en dicho año, estaba en plena crisis a nivel mundial. Centrado en el análisis de una gobernanza impulsora que evitaba la fractura social en una economía tocada por la crisis económica e institucional, la gestión de los recursos humanos, el gasto público, la situación del empleo público, la

agencialización y los efectos de la externalización en un contexto de crisis, en general, en el Informe de 2011 no se aborda de lleno el tema de la confianza y legitimidad y de la transparencia (aunque se anuncia que este debe ser tema de estudio) como si se hace en el de 2013 y, sobre todo, en el de 2015.

El *informe Panorama 2013* avanza en esta tendencia de dar cada vez más importancia a la confianza y a la inclusión de la diversidad, y aborda de lleno la necesidad de producir de inmediato acciones correctivas para combatir el bajo crecimiento económico, el elevado endeudamiento de los Estados, las altas tasas de desempleo y la ampliación de las desigualdades entre los ciudadanos. Esta situación ha “hecho mella en la confianza en las Administraciones públicas” y ha motivado el descenso de la confianza en la capacidad de los políticos para hacer frente a los problemas de los ciudadanos. La propuesta de *Panorama 2013* fue identificar los campos del sector público en los que pueden mejorar la eficacia y la eficiencia. Así, señala la OCDE en el informe que “La confianza [señala el estudio] es un ingrediente esencial en la elaboración de políticas exitosas porque su disminución puede llevar a menores tasas de cumplimiento de las normas y de las regulaciones y su incremento representa una inversión en la recuperación económica y en el bienestar social para el futuro”. Por ello, el informe resalta que invertir en confianza debe considerarse como un enfoque nuevo y es esencial para restaurar el crecimiento económico y reforzar la cohesión social.

El valor imprescindible en democracia que constituye la confianza en los gobiernos pasó entre 2007 y 2012 en la OCDE del 45% al 40%, lo que empuja a una urgente actuación en la gobernanza pública, «un nuevo enfoque para que los gobiernos puedan satisfacer las expectativas de los ciudadanos», «una lente que pone mucho más atención a las percepciones de la gente y cómo éstas influyen en su reacción a las medidas y reformas políticas». Las medias nacionales de confianza gubernamental oscilan entre casi el 80% en Suiza y el 12% en Grecia, con una distribución que no parece reflejar el nivel de vida, el nivel del PIB (producto interior bruto) per cápita o la velocidad del crecimiento.

La forma en la que afecta la pérdida de confianza gubernamental a una amplia diversidad de países sugiere que dicha pérdida responde a factores culturales, a la evolución de las expectativas y a determinados acontecimientos políticos. En cualquier caso, resulta evidente que el nivel medio de confianza en los gobiernos de la OCDE en 2012 estaba por debajo de su nivel anterior a la crisis en 2007. La confianza gubernamental es similar a la confianza en las instituciones financieras y los bancos y en los medios de comunicación, aunque en España la confianza en estos últimos es significativamente más elevada. España, en relación con la confianza en la Administración y en los partidos políticos, está situada en las últimas posiciones, junto a aquellos otros países donde la crisis fiscal ha golpeado más duramente (Eslovenia, Grecia, Italia, Portugal), aunque no es el caso de Irlanda. En 2007 la confianza gubernamental en España era del 48% y en 2012 alcanzaba el 34%. Este fuerte descenso se ve corroborado por la serie estadística del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en el mismo periodo.

La recuperación de mejores niveles de confianza requiere una agenda de carácter multisectorial con horizonte a medio plazo y con la participación de numerosos actores, entre los que se encuentran destacada y necesariamente los ciudadanos. Las políticas y actuaciones públicas para “lograr su apoyo deben ser más integradoras, más transparentes, más receptivas y más eficientes”.

La brecha de ingresos entre ricos y pobres, que se ha ensanchado desde 1980, alienta la adopción de políticas públicas de lucha contra la desigualdad en los ingresos, «que por la crisis económica afectó de forma desigual a diferentes grupos de la población haciendo que la mayoría de las cargas recayeran sobre los desempleados y subempleados». Por ello, entre otras actuaciones, ha de hacerse notar que entre 2009 y 2013 buscando promover la disciplina fiscal, generar más información en este campo y asegurar que los recursos se asignarán allí donde sean más efectivos, nueve países, han establecido instituciones fiscales independientes. Tal es el caso de España donde al momento de la publicación la legislación para el establecimiento del mismo se encontraba en curso.

La medición de la eficiencia del sector público es un aspecto relevante del informe. Toma como sectores de referencia la justicia, la sanidad, la educación y la Administración tributaria y concluye, en el ámbito educativo, que existen otros factores determinantes del rendimiento además del gasto, como la calidad de los profesores, el trasfondo socioeconómico individual y las prácticas de gestión en los colegios.

La mayoría de los países de la OCDE tienen una estrategia de Gobierno Abierto para proporcionar datos públicos abiertos a los ciudadanos, que incluye la transparencia y facilitar el volumen de negocios del sector privado y la creación de nuevas empresas. No figura, sin embargo, entre las principales prioridades de los países de la OCDE la potencial participación de los ciudadanos en los debates públicos y en el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, la percepción positiva del funcionamiento de los servicios públicos que manifiestan los ciudadanos es mayor que la que expresan al referirse a la noción abstracta de la Administración.

Pero es el informe *Panorama 2015* el que supone un avance esencial, pues marca cuales deben ser los referentes a futuro por parte de las Administraciones de los distintos Estados integrantes de la OCDE: Administraciones públicas integradoras (de la diversidad y complejidad social) para el logro de una mayor confianza ciudadana – aumentando así la legitimidad de las instituciones y poder luchar contra la corrupción y sesgos en las políticas públicas–, gobernanza normativa caracterizada por la participación activa de los interesados (empoderamiento de la sociedad civil y de la ciudadanía), gobierno abierto y digital y transparencia de las políticas públicas e instituciones. Se trata, en suma, de lograr unas Administraciones Públicas que colmen las expectativas de la ciudadanía a la que sirven.

1.- ENFOQUE DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO (gestión de la complejidad) COMO MECANISMO DEL GOBIERNO ABIERTO

Para lograr la confianza ciudadana en las instituciones políticas y en la Administración es necesario que la propia ciudadanía y la sociedad civil, no sólo tenga la certeza, sino también la percepción de que tales instituciones operan de forma legítima y sean sinónimo de “ejemplaridad”. Y esa legitimidad aumenta si los ciudadanos participan en las decisiones de lo público, lo que crea mayor confianza. Por ello, los problemas han de definirse y abordarse de forma conjunta, teniendo en cuenta la aportación de todos los actores en juego.

Actualmente se reconoce que los problemas de política no se pueden resolver en parcelas perfectamente delimitadas. Aunque nunca lo hayan hecho, antes de la llegada de la globalización era hasta cierto punto posible separar los problemas en categorías rigurosamente definidas (Saner, 2016, 6).

En la esfera pública, los ciudadanos pueden conseguir cierta libertad si se reconocen en su igualdad; reflexionan sobre la diversidad de juicios políticos libremente; y cooperan para alcanzar acuerdos y compromisos comunes (Arendt 2006, 150).

El excesivo individualismo, la apatía ciudadana, la falta de una auténtica deliberación sobre las decisiones públicas, la proliferación de discursos políticos confusos y vacíos, la omnipresencia de los partidos políticos, la personalización de la política, el enclaustramiento de los discursos políticos en los espacios políticos convencionales y su exclusivo monopolio por los políticos profesionales, el poder de las corporaciones, los tintes jerárquicos de la Administración y la extensión de la corrupción se incorporan a la esfera pública de dichas democracias. Éstas, desde una perspectiva global, se hallan “en crisis permanente” (Castells 2009, 389).

Para salir de esta situación es necesario claro esfuerzo por construir una teoría de la democracia apropiada al contexto de las democracias contemporáneas (Alonso, 2010; Baños, 2008; Bokinić, 2009; Cano, 2004; Thaa, 2008).

Es necesario repensar la política y la toma de decisiones en las democracias liberales, con el fin de valorar las posibilidades de acción de los ciudadanos en la esfera pública (Alonso 2010; Del Águila, 2009; García y Kohn-Wacher, 2010; Marshall, 2010; Sahuí, 2002; Sánchez, 2003), así como para recuperar la confianza ciudadana en la política. La calidad de la democracia está ligada al buen juicio y a la eficacia de los debates entre los ciudadanos en el proceso de gobierno (Moriconi, 2009: 145-150).

Las nuevas tecnologías de carácter social generan necesidades en la ciudadanía y las organizaciones hacia nuevas vías de participación democrática, de eficacia y eficiencia en la gestión de lo público, de formación, horizontalidad en la adquisición y trabajo con los recursos de los funcionarios públicos y de aprovechamiento de la inteligencia colectiva.

Estas exigencias encuentran su mayor aliado en los nuevos subproductos 2.0, que comparten una filosofía (muchas veces abierta y universal, similar a los valores promulgados desde el sector público), pero también, de eficiencia, de eficacia, y de conceptos más recientes, como colaboración, horizontalidad del poder, comunidad y crowdsourcing, asociados al surgimiento de redes sociales digitales, bitácoras y comunidades virtuales, y que, como comenta Mergel (2011), calan rápido en el discurso de los gestores más comprometidos con la innovación, e incluso, en altos representantes políticos:

“El gobierno debería ser colaborativo. La colaboración anima [a los americanos] a ver su relación con el gobierno de otra forma. Los departamentos gubernamentales deberían desarrollar métodos y herramientas innovadoras, métodos y sistemas para cooperar entre ellos, con otras organizaciones, con el sector privado y con la propia ciudadanía” (Obama, 2009, 1; citado en Criado y Villodre, 2016, 98-99).

El conocimiento, como un recurso medido en fuerzas a la propia mano de obra, se convierte en el eje vertebrador para la gestión de las organizaciones (Criado y Villodre, 2016, 99).

La nueva administración se define como un entorno productivo, de aprendizaje y de gestión, más alineado con los postulados colaborativos de la sociedad del conocimiento, dada por las transformaciones en la sociedad (que impele

a los líderes políticos y las administraciones públicas a la inteligencia colectiva, la participación ciudadana y las nuevas formas de difusión de conocimiento), a la propia tecnología web (con sus subproductos), y a las propias condiciones socioeconómicas de un contexto muy complejo (Criado y Villodre, 2016, 100).

Durante las últimas décadas se ha producido el desarrollo de varios modelos de administración pública o doctrinas administrativas, tales como la llamada administración pública tradicional, la nueva gestión pública o la gobernanza pública (ahora gobierno abierto o gobernanza abierta) (Criado y Villodre, 2016, 100).

Doctrina administrativa	Modelo de Estado	Forma de gestión pública	Herramientas empleadas	Filosofía
Modelo burocrático. Administración pública tradicional	Estado burocrático.	Gestión burocrática-administrativa (jaula de hierro weberiana).	La tecnoestructura de la propia administración. Procedimientos estandarizados.	Weberiana. Importancia de procesos. Ciudadano-usuario.
Modelo gerencial. Nueva gestión pública	Estado postburocrático / regulador	Gestión empresarial (<i>hands-on management</i> , innovación para la eficiencia y eficacia).	Herramientas de gestión y economía empresarial. TIC para la eficiencia. Técnicas de <i>contracting out</i> .	Empresarial, eficacia y eficiencia entre universalidad y calidad. Importancia de resultados. Ciudadano-cliente.
Modelo colaborativo, social o relacional. Gobernanza abierta	Estado abierto / innovador o <i>lean state</i> .	Gestión colaborativa (transparencia, innovación, inteligencia colectiva, etc.).	Subproductos 2.0 focalizados en el valor público, en la transferencia horizontal de conocimiento (wikis), y en la transparencia ciudadana.	Colaborativa y abierta, con valor en las personas, transferencia de conocimiento vertical (sin olvidar eficiencia, eficacia y calidad). Ciudadano coproductor.

Fuente: Elaboración propia basándose en las ideas de Navas (2010), Hood (1991) y Criado y Rojas (2013).

Fuente: elaboración por Criado y Villodre (2016), basándose en las ideas de Navas (2010), Hood (1991) y Rojas (2013).

El modelo de la gobernanza abierta se fundamenta en nuevos valores dentro de una sociedad que reclama una manera diferente de aproximarse a la gestión pública, destacando **el papel de la cooperación, transparencia y participación, entrando en una cultura donde las personas se sitúan en el centro de la actividad pública.**

Las nuevas tecnologías sociales permiten formas alternativas de creación de innovaciones sin la necesidad de tener tan presentes las reglas burocráticas y sus estreñimientos. De esa manera, según Mergel (2015) los beneficios que pueden resultar de la aplicación de tecnologías colaborativas en el sector público cuentan con el potencial para contribuir a mejorar, no solo la efectividad de los procesos administrativos y los servicios públicos, sino también para aumentar la transparencia de las dinámicas de innovación, así como reforzar los esfuerzos para acometer de forma colaborativa problemas sociales (Criado y Villodre, 2016, 102).

A) Hacia un modelo de producción colaborativa: el llamado *WikiGovernment*

Recientemente, se ha acuñado por la doctrina el concepto *crowdsourcing*, para hablar de un proceso de *problem-solving*, un modelo de producción de información online que consiste en una actividad participativa donde organizaciones, individuos, etc., proponen a una colectividad (más o menos experta e implicada en la problemática que hay que tratar) la resolución voluntaria de un problema (Brabham, 2013). Así, el *crowdsourcing* implica que frente a la existencia de un problema o la necesidad de colaboración en la construcción de una información pública: a) la organización selecciona a un colectivo, más o menos formado, pero no a un club de expertos; b) la comunidad se implica en la coproducción de la información o en la resolución conjunta de la tarea; c) el resultado dispone de un beneficio dual y mutuo para la organización y sabiduría colectiva (Criado y Villodre, 2016, 103).

¿Qué ventajas surgen cuando los gobiernos hacen uso de la inteligencia colectiva? Autores como Hilgers e Ihl (2010) han clasificado estas ventajas en tres dimensiones:

- la democracia colaborativa, que incluiría la reducción de la posibilidad de fracaso en la implementación de políticas públicas, un mayor soporte y legitimidad a las mismas y mayores niveles de confianza hacia las instituciones;

- una segunda dimensión, relativa a la administración colaborativa, centrada en poner en valor trabajo producido por funcionarios y profesionales del sector público, y una mejora en la responsividad, reducción de costes y aumento de eficacia y eficiencia;
- y, finalmente, la innovación, entendida ahora como innovación abierta (*open innovation*), y que se retroalimentaría de todas las anteriores (Criado y Villodre, 2016, 103-104).

Tabla 4.2. Modelos de producción y *WikiGovernment*.

	Lógica	Características	Wikis que predominan
Modelo tradicional	<i>Top-down</i>	Proceso jerárquico. Importancia de las élites. No se empodera al funcionario.	No se utilizan. Si se emplean, se usan wikis internas y cerradas en/entre agencias, muy rígidas (Diplopedia).
Modelo consumidor-usuario	<i>Bottom-up</i>	El control se encuentra en la comunidad en línea. Se produce en función del deseo de esa comunidad.	Wikis abiertas, comunitarias tipo Wikipedia.
Crowdsourcing (modelo colaborativo)	<i>Peer-to-peer (wikigovernment)</i>	El control está compartido, y no predomina ni la organización ni la colectividad.	Wikis abiertas para involucrar a la ciudadanía (Future of Melbourne) y, de forma limitada, wikis dentro de la comunidad de lo público (WikiGobs).

Fuente: Elaboración propia a partir de Brabham (2013).

Fuente: elaboración por Criado y Villodre (2016) a partir de Brabham (2013).

B) Enfoque del conocimiento y formulación de políticas

En los últimos veinte años, en lo que a la formulación de políticas públicas se refiere, se ha partido sobre todo desde el enfoque de la planificación estratégica. No obstante, desde finales de los años noventa el debate se ha centrado en la cuestión de la complejidad, es decir, en el carácter interrelacionado de muchos de los problemas de política, tanto en lo referente a su temática como a su localización geográfica. Dentro de un mismo país pueden existir relaciones; por ejemplo, entre las políticas sobre los

jóvenes, la educación, el empleo, la vivienda, el delito, la productividad económica y las cuestiones de género [y diversidad], todas las cuales pueden extenderse a problemas internacionales como la migración.

Si bien muchos reconocen, en el plano intelectual, el carácter interrelacionado de esas preocupaciones, no ha sido fácil transformar ese reconocimiento en parte del propio proceso de formulación de políticas. En muchos países siguen existiendo estructuras y procesos organizativos que refuerzan los enfoques sectoriales. El intercambio de información y conocimientos entre todas las ramas del gobierno no es una práctica universal (Saner, 2016, 6).

A la hora de formular políticas públicas (por ejemplo, aquellas encaminadas a incluir la diversidad), se debe partir de otras visiones, reducir el ángulo muerto con el objetivo de evitar políticas sesgadas, siendo el objetivo último la generación de confianza, la integración social y el cumplimiento de los derechos y libertades. Y el Estado debe ser quien pilote tal liderazgo, quien actúe de forma proactiva, quien debe articular una línea de participación de la sociedad civil y la ciudadanía.

El ciudadano no sólo constata las políticas, sino también el estilo de gobernar, el funcionamiento de las instituciones. Y eso configura su grado de confianza para con las instituciones y políticas públicas.

El enfoque del conocimiento consiste en la gestión de dicho conocimiento, yendo más allá de los enfoques clásicos basados en la planificación estratégica, el verticalismo burocrático y el racionalismo coste-beneficio, con el fin de conectar/aprender, buscar la innovación, aprovechar todo el talento ínsito en la sociedad integrando la diversidad, y todo ello orientado a lograr la confianza ciudadana y el bienestar social.

Señala Eko Prasjojo¹, uno de los miembros del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas, que:

¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/012/22/PDF/N1501222.pdf?OpenElement> (última consulta: 31/05/2016).

“La necesidad de innovar en los servicios públicos es una consecuencia directa de la complejidad de la agenda pública actual. Muchos de los problemas que entraña esa complejidad se refieren a lo que se ha dado en llamar “incertidumbre fabricada”, es decir, que no se refieren al esfuerzo de la modernidad por lograr el entendimiento y dominar la naturaleza, sino que han sido generados, muchos de ellos, como subproductos no deseados de ese mismo esfuerzo emancipador (U. Beck, 1999). Los expertos son incapaces de encontrar respuesta a esos problemas porque no se trata tanto de resolver problemas técnicos como de llegar a un nuevo consenso sobre cuestiones básicas, como el significado y los límites de lo que entendemos como progreso. (...) la innovación implica algo más que la búsqueda de soluciones; exige formular modalidades de acción colectiva basadas en el aprendizaje, que puedan transferirse y traducirse en **nuevas formas de hacer**. (...) Hay muchos factores en juego, así como diversos interesados, y las políticas y los intereses afectados son heterogéneos y el repertorio de valores subyacentes es multifacético” (Prasojo, 2015, 14-15).

Para hacer frente a problemas de ese tipo, es preciso que los gobiernos y las organizaciones actúen de una manera muy distinta a la tradicional. Tienen que explorar esferas de incertidumbre, en las que no es fácil penetrar. La tarea de innovar en las políticas y los servicios públicos exige que, para gestionar adecuadamente la complejidad de la agenda pública actual, haya que abandonar la visión puramente jerárquica del ejercicio del poder público y replantearse el marco de las relaciones entre las autoridades públicas y los demás interesados. De hecho, la innovación en este caso tiene que ver con las formas de hacer, no con el contenido de las políticas y los servicios.

Para formular políticas de manera integrada hay que combinar los procesos de formulación de políticas con base empírica y la participación de los interesados. Por esta razón, el intercambio de información entre los distintos sectores es indispensable [enfoque del conocimiento]. (...) Debido a la complejidad de los problemas de desarrollo y su interrelación, si la adopción de decisiones no está debidamente fundamentada la solución de un problema bien podría crear otros (Grainne de Burca, Keoahne y Sabel, 2014, 477-486; citados en Prasojo, 2015, 19).

El proceso de adopción de decisiones o de formulación de políticas se ha vuelto aún más complejo a medida que se han ido produciendo cambios en el contexto, como los relativos a la libertad de información, la amplia utilización de las redes sociales, una ciudadanía más visible y más exigente, y problemas que trascienden las fronteras internacionales (Prasojo, 2015, 19).

Es probable que los encargados de formular políticas que se esfuerzan por garantizar que los ciudadanos participen plenamente, que se les consulte sobre las opciones y que entiendan los posibles efectos de las políticas². Para lograr una auténtica participación ciudadana se debe asegurar, por tanto, que se escuche la voz de los ciudadanos, lo que probablemente implique utilizar diversos enfoques y alentar a la “mayoría silenciosa” a expresar sus opiniones (Prasojo, 2015, 20).

En la actualidad, para fomentar la confianza pública, el gobierno no puede ignorar las demandas de participación de otros agentes en la elaboración de políticas. **El gobierno tiene que contactar a los interesados, interactuar con ellos, encontrar los mejores conocimientos disponibles y actuar sobre la base de los valores compartidos” (Prasojo, 2015, 20-21).**

C) Función de los dirigentes gubernamentales en la innovación conjunta con los ciudadanos en un entorno amenazado por la desconfianza

Las expectativas que tiene la población acerca de la calidad de la vida [el informe elaborado por Prasojo se refiere en gran parte a Indonesia, pero es extrapolable a otros contextos] van en aumento aunque, al mismo tiempo, las personas siguen teniendo una actitud escéptica hacia los políticos.

² Muchos de los países en los que hay procesos de formulación de políticas establecidos y que tienen los conocimientos necesarios para analizar los problemas y proponer soluciones viables están reduciendo el tamaño de la administración pública y sus actividades de capacitación y desarrollo. Se corre un cierto riesgo de que quienes griten más fuerte y durante más tiempo obtendrán lo que quieren, mientras que las personas vulnerables serán ignoradas y su situación empeorará.

La desconfianza es una amenaza a la cual se deben enfrentar todos los dirigentes reformistas, pues corren el riesgo de que las políticas reformistas que apliquen sean consideradas inútiles y, por tanto, no cuenten con el apoyo de la sociedad civil y la ciudadanía. En Indonesia, los dirigentes han utilizado en el plano local una estrategia popular de **“creación conjunta” o “innovación conjunta” en el ámbito de los servicios públicos**, que tiene por objeto facilitar una tormenta de ideas reformistas surgidas en el aprendizaje directo junto a los ciudadanos en el nivel de base. Este método también se emplea comúnmente para ganar mayor legitimidad y apoyo, disminuyendo la distancia entre el gobierno local y la población.

Junto con la movilización de los ciudadanos y la sociedad civil para cambiar las relaciones entre gobierno y sociedad, **el gobierno creado de manera conjunta se convierte en la marca del líder que desea prestar atención a la población para ganarse su confianza**. Señala Prasojo que **“Se considera que [el] cambio de valores, que incluye un cambio de paradigma, es una condición previa sumamente importante, así como el método principal, para ganarse la confianza pública y llevar adelante la reforma de la administración pública y la innovación en los servicios públicos de forma eficaz y fundamental**.

Dado que el contacto con los ciudadanos y el método de gobierno conjunto con los agentes de base no siempre resultará eficaz para mantener la confianza pública, se necesitan programas específicos, generados a partir de ideas sencillas, para hacer frente a viejos problemas, como simplificar los procedimientos de administración de los permisos de residencia, ofrecer servicios gratuitos de educación y salud y facilitar la actividad empresarial mediante centros de servicios múltiples integrados. Los programas de innovación deberían abarcar una amplia gama de servicios y tener un amplio alcance en términos de asignación presupuestaria, número de beneficiarios y resultados previstos. En ese sentido, tales innovaciones estarían vinculadas a las necesidades cotidianas de la población y, al mismo tiempo, mejorarían la calidad de los servicios de primera línea y darían de inmediato a los interesados pruebas concretas del valor de las reformas del sector público” (Prasojo, 2015, 21).

2.- LA NUEVA GOBERNANZA: EL IDEAL DE “GOBERNANZA DEMOCRÁTICA-INTELIGENTE” PARA UNA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO E INTEGRADA. GOBIERNO ABIERTO PARA GENERAR CONFIANZA

A) La nueva gobernanza en un entorno complejo y diverso

En el plano político, la gobernanza se refiere a las nuevas formas de gobernar dentro o más allá del estado nacional; en el ámbito económico este concepto es utilizado para referirse a la regulación de los mercados o la organización interna de las empresas; los juristas analizan desde esta perspectiva cuestiones que van desde la reforma de las administraciones a la función del derecho en un mundo globalizado³.

La idea de gobernanza trata de hacer frente a la circunstancia de que en muchos ámbitos políticos se han disuelto los límites del estado tanto frente a la sociedad como frente al contexto internacional (Innerarity, 2015, 6).

También cobra importancia la llamada “gobernanza estratégica”, que es aquella basada en la confianza y en mejorar la equidad a través de determinadas políticas públicas. Es necesario mejorar aún más la equidad a través de determinadas políticas públicas, minimizando el daño económico y social que puede derivarse de la desigualdad y ha de tenerse en cuenta el consenso social.

La gobernanza eficaz exige que los encargados de la adopción de políticas gestionen eficientemente los fondos públicos y los recursos, rindan cuentas por las prioridades fijadas, los recursos asignados y las soluciones aplicadas. Las opciones elegidas y las decisiones adoptadas deberían ser objeto de una investigación independiente (Saner, 2016, 10).

En los últimos años se ha ido asentando la convicción de que la regulación de problemas colectivos y la provisión de bienes públicos requieren nuevas formas de liderazgo y coordinación diferentes de la planificación tradicional, pero que tampoco

³ El concepto de gobernanza, entendido en un sentido amplio, alude a un cambio profundo en la acción social y las formas de gobierno de las sociedades contemporáneas, que deben resituarse en medio de un ámbito, no exento de tensiones, configurado por el Estado, el mercado y la sociedad, y en un contexto marcado por la globalización, la europeización y la interdependencia. En la ciencia política la gobernanza expresa una transformación de la estatalidad en las democracias, que se ve obligada a transitar desde formas jerárquicas y soberanas hacia modalidades más cooperativas.

deben ser abandonados a la espontaneidad de los procesos sociales o económicos. La renuncia al proyecto de configuración política de la sociedad —que ha tenido su expresión ideológica en el supuesto neoliberal de una autorregulación espontánea de los mercados— supondría una dejación de responsabilidad y no se corresponde en absoluto con los valores de una sociedad bien ordenada. Este cambio de paradigma surge de una reflexión acerca de las modificaciones estructurales de la sociedad contemporánea que ponen de manifiesto la pérdida tanto de eficacia como de aceptación o legitimidad de las formas jerárquicas de decisión.

Los actuales conceptos de gobernanza, estado activador, sociedad civil y capital social se introducen como respuesta a la desestatalización. Se busca una Administración proactiva. El cambio de paradigma desde el gobierno a la gobernanza representa una oportunidad para la acción política y para la expresión de las energías sociales, en un panorama que es más apropiado para el acuerdo que el control, que favorece la horizontalidad frente a las relaciones verticales (Innerarity, 2015, 7-8).

La gobernanza democrática aparece así hoy como la posibilidad de salvar al poder político de su ineficacia y de su insignificancia, de recuperar la política y, al mismo tiempo, transformarla profundamente.

Lo que se ha agotado no es la política sino una determinada forma de la política, en concreto, la que corresponde a la era de la sociedad delimitada territorialmente e integrada políticamente. Todo esto ha supuesto también una modificación de la estatalidad, [siendo necesario un Estado proactivo], a la que apuntan conceptos como "estado garantizador" (Schuppert), "estado activador", "estado cooperativo" (Giddens) o "gobierno del contexto" (Willke). En estas y otras formulaciones se expresa un giro desde el control a la regulación, de la orden a la capacitación, de la benevolencia a la activación (Kooimann).

La política debe transitar desde la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa, de la heteronomía a la autonomía, del control unilateral a la implicación policontextual. Ha de estar en condiciones de generar el saber necesario —de ideas, instrumentos o procedimientos— para moderar una sociedad del conocimiento que opera de manera reticular y transnacional (Innerarity, 2015, 8-9).

Se trataría, por tanto, de salvar al poder haciéndolo cooperativo; de transformar la política de manera que pueda cumplir las funciones que le asignamos. Precisamente, la idea de gobernanza se ha ido introduciendo en los últimos años para designar una nueva manera de gobernar, un nuevo tipo de estructuras y procesos para llevar a cabo la acción política en sociedades donde hace tiempo que se han disuelto los límites del estado tanto frente a la sociedad como en relación con el escenario internacional. Son formas de cooperación entre diferentes actores, de integración, confianza y legitimación, que aparecen como una oportunidad de conquistar nuevos espacios de juego para la configuración política, allí donde antes no se veían más que obstáculos para desarrollar una política orientada al interés general. En tanto que modo de gobernar, la gobernanza cuestiona la idea y los instrumentos tradicionales de la actuación política, lo que afecta de manera especial a la administración pública, a la que corresponde la función de identificar y llevar a cabo las políticas públicas. En este sentido, la gobernanza resulta un concepto clave para la reforma de las administraciones (Innerarity, 2006, 5)⁴.

B) La insuficiencia de la gobernanza normativa para generar confianza y políticas eficaces

Si la confianza necesita de las instituciones legales para su desarrollo, también el sistema legal demanda de la confianza social e institucional. Aquí entra en juego la gobernanza democrática.

Por un lado, la confianza necesita normas sociales que incentiven comportamientos colectivos, a saber: un sistema legal y un proceso judicial justos (buenas leyes, juicios imparciales y procesos transparentes) pero, por sobre todo, un sistema legal eficaz (*enforcement*) que genere previsibilidad (Bergman, 2009). En sociedades modernas y amplias, la confiabilidad entre sujetos anónimos es generada fundamentalmente por las amenazas creíbles de las acciones coactivas que emanan de

⁴ El 2 de febrero de 2006 tuvo lugar en la sede de ESADE en Barcelona la sesión académica El poder cooperativo: otra forma de gobernar, organizada por la Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática de ESADE. La sesión contó con una ponencia a cargo del Prof. Daniel Innerarity y con las aportaciones de los asistentes, en el coloquio posterior.

normas legales o sociales. Las personas serán confiables debido a la probabilidad real de sanción y castigo que estipulan las normas para quienes defraudan la confianza. Así, la eficacia en el cumplimiento de las leyes y la cultura de la legalidad suelen estar relacionada y predecir altos niveles de confianza. En otras palabras, la confianza puede ser leída como un resultante de sistemas legales que funcionan (Rothstein, 2000, Rothstein y Stolle, 2002; Bergman, 2009; Newton y Norris, 2009, Herreros, 2008; citamos en Güemes 2016)

Por el otro lado, los sistemas legales necesitan de la confianza para mejorar su efectividad. Donde existen mayores niveles de confianza y capital social, la eficacia estatal y la legitimidad es mayor (Putnam, 1993).

Los marcos normativos justos, transparentes (establecido a partir de una buena política normativa) y claros también operan como *conditio sine qua non* para hacer frente eficazmente a los desafíos medioambientales y sociales en una sociedad. La confianza en el legislador puede conducir a un mayor cumplimiento voluntario de las normas (Murphy, 2004).

La *Recomendación de la OCDE de 2012* sobre Política Normativa y Gobernanza aboga por que los países miembros de la OCDE «se comprometan al más alto nivel político con una política explícita integral en las administraciones públicas para una normativa de calidad»⁵. Desde la OCDE se destaca que la participación de los interesados debería ser parte de todas las etapas del ciclo de la gobernanza normativa.

Existen intentos de dar participación a las partes interesadas en el proceso de revisión del conjunto de la normativa vigente. Algunos países como Dinamarca buscan activamente las aportaciones de los interesados en la configuración de los programas de reforma de la normativa, tales como los que se centran en la simplificación

⁵ En 2014, de acuerdo con la última Encuesta de Indicadores Normativos, la mayoría de los países muestran el compromiso con una política explícita integral en las administraciones públicas para una normativa de calidad. La mayoría de los países (el 94%) disponen de procedimientos normalizados para el desarrollo de las leyes primarias y de las normas subordinadas (Panorama, 2015, 199).

administrativa. Pero los interesados raramente participan en la etapa final del ciclo de la aprobación de las normas o en su aplicación y seguimiento⁶.

Mejorar los contactos entre los reguladores y los regulados podría dar como resultado una mejor medición del cumplimiento y una mejor comprensión de las causas de incumplimiento (Panorama, 2015, 2004). Y el uso de las TIC ayudaría en gran medida a ello.

La importancia de un buen marco normativo justo y transparente se configura como *conditio sine qua non* para hacer frente eficazmente a los desafíos sociales y medioambientales de una sociedad. Ello implica:

- **La participación activa de los interesados en la gobernanza normativa** (desarrollo y modificación de normas). El uso de las TIC se torna crucial. Se ha convertido en una práctica habitual que los países publiquen los proyectos de normas las webs ministeriales o en portales específicos de consulta. Un número creciente de países experimentan con herramientas más innovadoras, tales como las redes sociales, el *crowdsourcing*, herramientas wiki, etc.
- **La necesidad de una evaluación ex post de la normativa:** esta práctica, según la OCDE, se ha estancado en los países miembros. Así, en 2014, solo unos 20 países informan de que existe el requisito obligatorio de hacer evaluación ex post. Además, las evaluaciones sólo se centran en un aspecto parcial (cargas administrativas y cálculo de los costes de cumplimiento). ¿Incluyen las normas requisitos de evaluación automática?

C) Gobernanza democrática: gobernanza inteligente para una sociedad del conocimiento. Hacia la *smart governance*

La idea de gobernanza democrática surge precisamente como respuesta a la constatación del agotamiento de la jerarquía como principio ordenador de las sociedades. Los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice

⁶ Los casos de Reino Unido, con su *UK Better Regulation Delivery Office*, que busca la cooperación de los interesados en la aprobación y seguimiento de las normas, o de Canadá, donde se exige a los reguladores que desarrollen políticas de interpretación en cooperación con los interesados, son una excepción.

jerárquico (...). El manejo de la elevada complejidad plantea numerosos problemas que vencen a cualquier estrategia jerarquizadora: quien debe decidir desconoce la dinámica temporal de los sistemas complejos, pues generalmente no tiene toda la información, no incluye el desarrollo temporal en sus cálculos, y cuando lo hace tiende a favorecer las extrapolaciones lineales; ignora los efectos laterales, los desarrollos exponenciales; piensa en cadenas causales en vez de en redes y circularidades; se preocupa preferentemente de los detalles, de lo inmediato, minusvalorando las conexiones y la panorámica; a menudo adopta soluciones según el radicalismo de todo o nada que empeoran el problema.

Y es que una autoridad centralizada no puede en principio motivar ningún comportamiento cuando se trata de iniciativa, innovación o compromiso de los ciudadanos y choca con la resistencia de sus destinatarios en una época de creciente deseo de autogobierno. En una sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente. Se demandan, por el contrario, nuevas formas de participación y comunicación.

Las leyes y los ordenamientos establecidos a partir de formas jerárquicas de decisión son solamente una de las formas posibles de regulación política. Otras estructuras en las que el estado no adopta el monopolio de la regulación sino que actúa como uno más entre otros actores o mediante procedimientos participativos o federales pueden producir mejores efectos políticos tanto desde el punto de vista de la efectividad como de la legitimación de las decisiones colectivas. Esto es válido tanto en el ámbito de las ciudades, como en el interior de los estados, a nivel europeo o en el espacio global.

Un mundo en red (interconectado) exige una gobernanza relacional. Las redes requieren instrumentos más complejos como la confianza, la reputación o la reciprocidad. Estas nuevas constelaciones exigen innovación institucional en los procesos de gobernanza y superar las clásicas rutinas administrativas. La nueva gobernanza apunta a una forma de coordinación entre los agentes políticos y sociales caracterizada por la regulación, la cooperación y la horizontalidad. En sociedades complejas los modelos y procedimientos para gobernar no pueden pretender una forma de unidad que anule la diversidad; gobernar es gestionar la heterogeneidad (Innerarity, 2015, 9-10).

Por todo lo anterior es necesaria otra manera de entender el poder, no pensado sobre los modelos de jerarquía y control, sino de una forma más relacional y cooperativa basada en la influencia, diplomacia, entendimiento, deliberación y procedimiento.

La forma de poder que mejor reduce la complejidad consiste en no necesitar imponer, configurando formas de condicionamiento mutuo, que renuncian a la unilateralidad o la amenaza. ¿Y si, en el fondo, el concepto de gobernanza no hiciera otra cosa que aludir a la paradoja irresoluble de que en una sociedad democrática no terminamos de saber si es el gobierno quien gobierna sobre los gobernados o al revés? (Innerarity, 2015, 11).

Resulta evidente que en las instituciones de la sociedad actual los procesos de decisión se han “desjerarquizado”, hasta el punto de que tiene sentido hablar de “estados multicéntricos”. No solo se ha diferenciado la sociedad, sino también el estado, en el que existen varios centros que actúan en diversos niveles e, incluso, a un mismo nivel. En una sociedad caracterizada por una gran heterogeneidad interior y una diversidad de remisiones hacia el exterior, el gobierno político ya no se puede ejercer directamente a partir de un único centro. A esta realidad corresponde, por ejemplo, el concepto de gobierno en un sistema de varios niveles (*multilevel governance*), que apunta no tanto a distinciones jerárquicas como a la diversidad de unidades organizativas, donde lo general no prevalece necesariamente sobre lo particular (Innerarity, 2006, 8).

Cada vez hay más ámbitos políticos (pensemos, por ejemplo, en las políticas de medio ambiente, sanidad o vivienda) en los que están condenados a la perplejidad o la ineficacia quienes actúan de manera autoritaria. La mayor parte de los problemas políticos a los que nos enfrentamos tienen carácter transversal, lo que aumenta la necesidad de coordinación. La política podría entenderse como una “organización de las interdependencias” (Mayntz, citado en Innerarity 2006). Gestionar no equivale aquí a controlar, aunque en ocasiones será necesario intervenir para equilibrar relaciones de poder entre los grupos sociales o establecer determinadas prioridades. El estado cooperativo no es un estado tradicional que, obligado por las circunstancias, ha modificado su modo o estilo de trabajar, sino que implica una transformación radical de su naturaleza, de lo que significa gobernar, de cómo se constituye el espacio

público. Tal vez nada ilustre mejor esto que las modificaciones que han tenido lugar en la administración pública en los últimos años (Innerarity, 2006, 9).

i) De la gestión a la gobernanza

El concepto “gobernanza” alude a todas las formas de regulación social de los asuntos colectivos en las que el interés público prima sobre el sujeto, la instancia o el nivel donde se resuelve; generalmente, esa forma de regulación pasa por la cooperación entre todos los agentes implicados. De todo ello da razón el siguiente esquema (Jann, 2002).

Cuadro 1. Principios configuradores de la administración política				
	Estado democrático (años 50)	Estado activo (años 60)	Estado mínimo (finales de los 70)	Estado activador (finales de los 90)
Palabras clave	Estado de derecho Democracia	Planificación	Management Desburocratización	Gobernanza Sociedad civil
Problemas	Democracia fallida	Mercado fallido	Burocracia fallida Exceso de regulación	Comunidad fallida Fragmentación
Objetivos	Estado de derecho Democracia	Efectividad	Simplificación administrativa Desburocratización	Inclusión Participación Responsabilidad hacia el bien común
Teorías	Parlamentarismo Pluralismo	Macroeconomía	Microeconomía Public choice Nueva Gestión Pública	Neoinstitucionalismo Comunitarismo Capital social
Soluciones	Derecho administrativo	Reforma de la administración	Outsourcing Privatización	Estado garante Reparto de responsabilidades
Gobierno estatal	Jerarquía Reglas Derecho	Infraestructura Información	Competencia Incentivos Dinero	Combinación de mercado jerarquía y comunidad confianza

Cuadro 2. Diferencias entre management y gobernanza

Del management	A la gobernanza
Transferencia de responsabilidades	Reparto de responsabilidades
Adjudicación de prestaciones	Activación de prestaciones
Privatización (outsourcing)	Autorresponsabilidad
Contratos (corto plazo)	Cooperación (largo plazo)
Dinero y competencia como incentivos	Integración de instrumentos de gobierno (mercado, comunidad, jerarquía)
Relaciones de intercambio económico	Diálogo social y democrático
Optimización vertical	Integración horizontal
Orientación al cliente	Compromiso ciudadano

La gobernanza comparte con la Nueva Gestión Pública un escepticismo acerca de las formas de gobierno jerárquicas, pero no presupone que el mercado sea la única alternativa al gobierno jerárquico; más bien desconfía de que la transposición de instrumentos propios del *management* optimice de forma automática la eficiencia de la actuación administrativa. El concepto de gobernanza no apuesta por una optimización «técnica» del sistema de gestión - como, por ejemplo, una cada vez más sofisticada medición de la calidad administrativa y de las prestaciones-, sino por formas de gobierno en red como verdadera alternativa a la jerarquía tradicional. No se rechaza el control, pero se acentúa el sentido de la confianza y de los procedimientos informales, a la vez que se alientan los modos de actuación cooperativa, respecto de los cuales la administración se reserva una función moderadora (Innerarity, 2006, 13).

La gobernanza sitúa la raíz del problema en la sociedad misma y no en el desarrollo de una defectuosa técnica administrativa, de manera que no es tanto un defecto de gestión como un fallo social. Si el problema reside en la sociedad, también en ella se encuentra la solución. Por esta razón, mientras que la Nueva Gestión Pública confiaba en la privatización para hacer frente a ese problema, la gobernanza considera que su solución no pasa por una eficiente administración, sino por la cooperación con los sectores sociales afectados. Así pues, se trataría de implicar a los actores sociales en la solución de los problemas, de motivarlos y activarlos, para no convertirlos en ciudadanos dependientes o en clientes irresponsables. De ahí su insistencia en la idea de integración social y su lucha contra la exclusión, tanto en el extremo inferior de la escala social como entre los más privilegiados, que se protegen en *gated communities* y se sustraen de sus responsabilidades sociales. En consecuencia, los nuevos objetivos del gobierno, además de la eficiencia, son el

fortalecimiento de la cohesión social y política, la participación, la cooperación y el compromiso. Desde esta perspectiva, no es extraño que los resultados sociales de largo alcance sean más importantes que los resultados a corto plazo (Innerarity, 2006, 14).

Frente al modelo atomista del *management* (Flinders, 2002; citado en Innerarity 2006), se busca trazar un *holistic mapping* (Wolf, 2000; citado en Innerarity 2006) que asegure la coherencia de la actuación pública. La activación del espacio público, su integración y coherencia, son más importantes que la optimización fragmentada.

La idea de gobernanza proporciona una nueva orientación de la administración pública cuyas características podrían sintetizarse como sigue: 1) ya no tiene sentido una escala jerárquica clara y una delimitación incontestable de los ámbitos de poder; 2) gobernar es una combinación de procedimientos en la que, además de decisiones unilaterales, hay confianza, cooperación y mercado; 3) los procesos están por encima de las estructuras (Rosenau y Czempiel, 1992; Rosenau, 2000; citados todos en Innerarity 2006), de manera que es la lógica de los asuntos que están en juego la que establece el modo como se articulan las diversas instancias que intervienen (Innerarity, 2006, 14).

ii) Gobierno cooperativo y el principio de cooperación

Los actuales conceptos de gobernanza, Estado activador, sociedad civil y capital social se introducen como respuesta a la «desestatalización» neoliberal. Una cosa es que el Estado se haya topado con unas dificultades que no le permiten seguir actuando de la misma manera y otra que hayamos de renunciar a la idea de que la política es una actividad que tiene que ver con la configuración de un espacio público. El culpable de la ingobernabilidad no es el Estado como tal, sino una forma concreta de política que trabajaba con el modelo imperativo de los mandatos, las prohibiciones y las amenazas, lo que Renate Mayntz llamaba “política reguladora” (Mayntz, 1979; citado en Innerarity, 2006, 8).

En principio, este tipo de autoridad no puede motivar ningún comportamiento cuando se trata de iniciativa, innovación o compromiso de los ciudadanos y choca con la resistencia de sus destinatarios en una época de creciente deseo de autogobierno. La idea de un Estado cooperativo apunta al hecho de que, en las sociedades actuales, las tareas públicas no pueden llevarse a cabo ni por la decisión unilateral de las instituciones estatales ni traspasándolas por completo a agentes privados, sino mediante acciones concertadas, de actores públicos y

privados. La cooperación no es ni una renuncia a lo estatal en favor de la autorregulación de la sociedad ni una instrumentalización privada de lo estatal, sino una «tercera vía» entre el estatismo y la privatización (Benz, 1994, 15). Por un lado, se trata de una acción estatal efectiva y, por otro, supone una reducción del ejercicio unilateral del poder en beneficio de una política con disposición a aprender.

¿Qué condiciones deben darse en cada uno de los actores que intervienen en los procesos políticos (niveles de gobierno, instituciones, sistemas sociales) para que puedan entrar en un proceso de coordinación e integración? La dificultad principal estriba en que los agentes o sistemas parciales de un sistema total no tienen ningún motivo para preocuparse por coordinarse con otros, a no ser que sean capaces de ponerse a sí mismos en una situación insólita: que vean lo que no va solo con ellos; que adviertan lo que normalmente no advierten, a saber, los efectos de su modo de operar sobre otros y sobre la sociedad en su conjunto. Debido a su autorreferencialidad, los actores sociales solo se refieren en primer lugar a sí mismos, reaccionan ante sus propias circunstancias y perciben su entorno de manera selectiva según sus propios criterios de relevancia. Esta específica ceguera solo se puede superar si un sistema deja de entender lo exterior como algo que no tiene nada que ver con él (Innerarity, 2006, 18).

De acuerdo con Luhmann (citado en Innerarity 2006; Luhmann 1984: 617), puede llamarse “reflexión” a la capacidad de un sistema de orientar de este modo sus operaciones hacia la configuración de la propia identidad. Reflexión, por tanto, equivale a una forma de autogobierno en virtud de la cual los sistemas tematizan su propia identidad y comprenden que su entorno consta de otros sistemas, que todo sistema es, a su vez, entorno para otros sistemas.

En el ámbito político, la idea de reflexión implica que la des-jerarquización solo es posible si en todos los sistemas sociales se dan las condiciones para que las constricciones exteriores sean sustituidas por un equivalente funcional de autorrestricción. La reflexión introduce precisamente la obligación de limitarse en el interior de los sistemas, sustituyendo así el control exterior por el control propio. Cuando los actores sociales son capaces de «reflexionar», están en condiciones de actuar de manera cooperativa. La coordinación es la forma de gobierno más adecuada a la complejidad social, pues presupone confianza, autolimitación, consideración hacia los demás y una perspectiva, al menos, de medio plazo (Innerarity, 2006, 18).

La necesidad de cooperación se hace evidente al comprobar que las peculiaridades de una estructura jerárquica -rivalidades internas, egoísmos organizados, competencia improductiva- no son producidas básicamente por los actores, sino por las distorsiones comunicativas que genera la jerarquía misma. Con una estructura distinta, las especificidades de cada uno de los elementos no necesitan ser defendidas contra una dirección que era percibida como esencialmente controladora; más bien pueden esperar apoyo, consejo o mediación, es decir, ayuda para ejercer la propia responsabilidad. De este modo, crece la verosimilitud de que la actuación descentralizada y reticular proporciona al mismo tiempo ventajas para las partes y para el sistema en general.

La lógica de la cooperación es tan abierta que da lugar a múltiples combinaciones. A propósito de la heterarquía de los sistemas sociales complejos Heinz von Foerster señalaba que puede ser entendida incluso como un «principio de dirección potencial»: en una red compleja, la autoridad para gobernar el todo reside en aquella parte que dispone de la mejor información en un momento dado (Foester, 1984, 8; citado en Innerarity, 2006, 19)⁷.

En las situaciones complejas, es muy poco verosímil que los conflictos tengan el carácter de suma cero. La cooperación incrementa la posibilidad de que haya varios ganadores (juegos de suma positiva) y optimiza las ventajas combinatorias para la organización en su conjunto. La primera misión de la política es, precisamente, hacer operativa la unidad de la sociedad como el valor añadido de la cooperación; sustituir el criterio negociador de Pareto, que produce resultados en el mínimo común denominador - pues ningún autor aprueba opciones que tengan consecuencias negativas para él-, por un criterio que podría formularse del siguiente modo: cuando por experiencia, por garantías institucionales u otras formas de estabilizar la cooperación se genera mucha confianza, los miembros de una red pueden asumir riesgos e incluso pérdidas, con la expectativa de que serán compensados en el futuro. La confianza no se refiere tanto a los actores como al sistema mismo de negociación, lo que hace que las ventajas comunes se valoren por encima de los riesgos de la cooperación. La política y el estado son los actores a los que corresponde la misión de posibilitar esa confianza y hacerla efectiva (Innerarity, 2006, 19).

⁷ El ejemplo que pone innerarity para ilustrar este principio es una batalla naval entre los norteamericanos y los japoneses en la que el mando era asumido por quien se daba cuenta de que, por su posición en un determinado momento, sabía mejor lo que debía hacerse. La competencia de gobierno no reside de forma permanente en un mismo lugar, sino que fluctúa hacia donde hay mayor saber. Cuando -como suele ocurrir- ese saber no está en manos de un único sistema, lo que se impone es una concertación entre los sistemas afectados. Precisamente en este punto podría estar una función específica de la política: moderar las negociaciones sin imponer una solución ni tener que recurrir a formas de gobierno directo.

iii) **Las nuevas tareas del Estado y de la Administración en la sociedad del conocimiento en la nueva gobernanza**

El Estado ya no está en condiciones de adoptar decisiones soberanas; es demasiado grande su dependencia del saber compartido, de la capacidad de decisión compartida y de los recursos financieros compartidos. La política se ha convertido en un actor “semisoberano” en un escenario de gobiernos no espaciales. El estado como coronación de un orden jerárquico resulta algo extraño en una sociedad que se ha sustraído de la jerarquía como principio organizador de su complejidad (Innerarity, 2006, 22).

El Estado deberá volverse más cooperativo -lo que no equivale a mínimo-, si no quiere convertirse en irrelevante.

El Estado sigue manteniendo una responsabilidad general respecto de la sociedad que no se corresponde con su poder actual: todo lo que cabe considerar como tarea del estado no puede llevarse a cabo con sus medios específicos, con los imperativos, las órdenes y la coerción.

Sostiene Innerarity que lo que viene llamándose «Estado garantizador» (Schuppert, 1999) es una transformación que parte del reconocimiento de que el estado no es el que decide y produce, sino más bien el que activa y modera los desarrollos sociales que ni puede ni debe determinar en exclusiva.

Existe en los sistemas sociales algo que se podría denominar “falta de lealtad social”, pues buena parte de su eficacia se debe a una totalidad que no son capaces de percibir. La política se constituye como instancia de reflexión social: el gobierno respetuoso con la diferenciación social ha de apuntar en la línea de sensibilizar a cada una de las esferas sociales acerca de los costes sistémicos que se siguen de un cierre operativo, así como fortalecer la capacidad de autoobservación y reflexión (Innerarity, 2006, 22-23).

La tarea fundamental de la política y el Estado en la sociedad del conocimiento es la coordinación y mediación de los sistemas sociales, más allá de un control estatal autoritario.

En una sociedad donde los actores privados, tanto los individuos como las organizaciones, no solamente desean perseguir sus intereses particulares, sino que tienen derecho a ello, resulta necesaria una instancia que asuma una responsabilidad respecto del todo, una especie de responsabilidad por el sistema. La política y el Estado encuentran su justificación en la necesidad de hacer frente a las dificultades específicas que resultan de un

gobierno cooperativo: los procesos de decisión son más complicados cuando los destinatarios forman parte del proceso en el que han de adoptarse; hay agentes que disponen de la capacidad de bloquear una decisión, lo que debe estar previsto en procedimientos que al menos lo dificulten; existe también el peligro de que el acuerdo se logre a costa de un tercero que está ausente, lo que disminuye la conflictividad de las negociaciones, pero tiene otros efectos negativos, como la disminución de la lealtad social. En cualquier caso, la experiencia de gobiernos de cooperación (como es el caso de la Unión Europea) ha puesto de manifiesto que la negociación no es un modo de decisión menos eficiente que el sistema jerárquico (Scharpf, 1991).

“Tanta cooperación como sea posible, tanta jerarquía como sea necesaria” podría ser una máxima del buen gobierno y la buena Administración. Lo que se ha agotado, pues, no es la política, sino una determinada forma de la política, en concreto, la que corresponde a la era de la sociedad delimitada territorialmente e integrada políticamente. La política debe transitar de la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa, de la posición central a la composición policéntrica, de la heteronomía a la autonomía, del control unilateral a la implicación policontextual. En definitiva, debe estar en condiciones de generar el saber necesario -ideas, instrumentos o procedimientos- para moderar una sociedad del conocimiento que opera de manera reticular y transnacional (Innerarity, 2006, 24).

D) Gobierno abierto (participación, colaboración, transparencia y TIC) y digital electrónico como escenario en donde generar confianza

i) Gobierno abierto: Definición y antecedentes

La sociedad de nuestro tiempo viene heredando ciertos problemas intergeneracionales, como son la corrupción, la captura de organismos reguladores de la economía, el clientelismo político y el patrimonialismo, entre otros males que aquejan a la sociedad actual. En el terreno de las ciencias sociales, las herramientas tecnológicas han revolucionado el entorno en el cual nos desarrollamos los seres humanos. Pero no han implicado necesariamente una mejor calidad de vida (Valenzuela, 2016, 122).

La transformación de nuestros gobiernos y las grandes reformas en las administraciones públicas, se han visto precedidas por cambios sociales. Las sociedades se mueven hacia nuevas formas de convivencia, cooperación, control y colaboración. Las administraciones públicas del siglo XXI están tomando medidas y realizando ajustes para enfrentar los nuevos y viejos retos que implica la gestión de lo público, pero la aceleración de tales ajustes es, por lo general, lenta e incremental y hace pertinente cuestionarnos: ¿cómo mejorar la calidad de las administraciones públicas ante realidades inestables y complejas? El gobierno abierto se presenta como posible solución (Valenzuela, 2016, 122).

El gobierno abierto se ha definido como una doctrina o filosofía política basada en la apertura, como resultado del uso intensivo de las nuevas tecnologías y, por algunos, como política pública, herramienta de la gestión pública o bien modelo de gestión social e innovación pública (Valenzuela, 2016, 123).

El antecedente del gobierno abierto se ubica en diversas corrientes sociales, teóricas y políticas. Por una parte, el multicitado estudio de Parks (1957), descubierto por Jiménez (2013), indica la primera vez que aparece por escrito el término *Open Government*⁸. De esta manera, se observa que los primeros debates del gobierno abierto obedecen en un primer momento a la transparencia. Así, se asimiló por años que referirnos a gobierno abierto era referirse a gobiernos transparentes, que combaten la corrupción. Sin embargo, la transparencia ha sido insuficiente para mejorar la percepción de la corrupción. Es paradójico

⁸ Véase Jiménez, C. (2013), Blog Estratic, Disponible en el sitio web: <<http://tinyurl.com/dx3b7nm>>.

que países que son una referencia en materia de transparencia son también conocidos por actos de corrupción sin sanciones (Valenzuela, 2016, 123).

Junto al derecho a la información ciudadana, el segundo componente del gobierno abierto es la participación ciudadana que, organizada en grupos, coaliciones y colectivos, ha potenciado el uso de la información pública para controlar al gobierno, pero también para colaborar con el gobierno (Valenzuela, 2016, 124).

ii) El gobierno abierto como modelo centrado en los ciudadanos que genera mayor confianza en un entorno complejo

El gobierno abierto implica modelos colaborativos centrados en los ciudadanos. En el modelo *open*, la transparencia es un medio para mejorar el desempeño de las administraciones públicas y no solo para conocer lo que hacen y cómo lo hacen. La participación ciudadana se propone colaborar transformando la información pública, los datos, los documentos y los sitios web en medios e insumos de soluciones innovadoras a los problemas colectivos. Y todo ello conduce a un entorno político y administrativo donde las decisiones y la gestión es más legítima, más inclusiva y, por tanto, depositaria de mayor confianza ciudadana.

Ante la merma capacidad del Estado, la cogestión de soluciones y la transformación de la organización pública es la ruta para implementar exitosamente, asuntos que antes reservados solo al Estado. El cambio social que ello implica requiere de ciertos valores de convivencia entre desiguales dentro de un sistema que busca igualdad de oportunidades. La libertad permite una sociedad abierta a la reflexión, la propuesta, la crítica y expone su razón al gobierno para diseñar e implementar ciertas soluciones (Valenzuela, 2016, 124).

Los ciudadanos que apuestan por la apertura del gobierno se han agrupado esencialmente en torno a los siguientes temas (Valenzuela, 2016, 125):

1. Transparencia. La exigencia de mayores niveles de transparencia en las decisiones públicas, en particular las que tienen impacto en la vida de las personas.

2. Cibernética. Representada por hackers y distintos movimientos sociales a favor del software libre de licencia, que abanderan el acceso y apropiación de la tecnología como vía para democratizar la vida en sociedad.

3. Datos abiertos. La liberación de datos en formato abierto, y a partir de su reutilización, obtener conocimiento útil para generar valor social, pero también cierto valor económico y gubernamental.

4. Gobierno electrónico. La modernización del Estado y la exigencia de administraciones públicas modernas, digitales y abiertas a la colaboración 2.0 mediante cambios en los modelos de gestión de lo público apuntalaron la colaboración como componente esencial.

5. Gestión de la política pública. Una administración donde la participación ciudadana exige conocer cada vez más mediante el derecho de acceso a información pública, requiere una ciudadanía informada que le otorgue contenido social y no solo gubernamental a la política y los servicios públicos. En este sentido, la gestión flexible e innovadora de los asuntos públicos implicó menos gobierno y más ciudadanía, dando origen a la co-gestión de asuntos colectivos.

6. La globalización. Las nuevas tecnologías juegan un rol central en ambientes colaborativos y competitivos en forma de red.

7. Gobernanza colaborativa. Una corriente que busca potenciar las relaciones público privadas. Se concibe como un arreglo institucional en el que la creación de valor público se impone respecto a la creación de valor privado. Esta forma de gobernanza no niega la importancia del sector privado en diversas formas de asociación para atender sectores estratégicos donde el Estado se ve limitado en sus capacidades.

El punto en común es que el gobierno abierto es la condición exigida para lograr realizar cada uno de estos conceptos. La apertura del gobierno es la condición para lograr estos fines.

La implementación del gobierno abierto implica una modernización de la administración pública, así como la centralidad del ciudadano. Sin embargo, esto último supone gran complejidad y exige adaptación a los problemas locales, flexibilidad en los procesos y un personal de robusta cualificación para asumir funciones de distintas áreas⁹.

⁹ Tan sólo la seguridad es un servicio público que tiene incompatibilidades con el gobierno abierto, por lo siguiente (Valenzuela, 2016, 126): a. Es un servicio público que se brinda de forma exclusiva por el estado.; b. La transparencia es una excepción en asuntos de seguridad y procuración de justicia; c. El acceso a la información pública está restringido en ciertos temas; d. La participación ciudadana es

iii) Participación y TIC: hacia un gobierno digital

En el informe *Panorama 2015* de la OCDE, se hace una reflexión sobre la relación existente entre la utilización de las redes sociales y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el grado de participación ciudadana. Se concluye que **las TIC no han logrado aumentar significativamente el nivel de participación** ciudadana en la formulación de políticas públicas o en la mejora de su calidad, pues la naturaleza del proceso se ha mantenido igual y el efecto de la utilización de las TIC está por debajo de las expectativas. **Las TIC son una condición necesaria, pero no suficiente.**

La OCDE advierte la necesidad de modificar los procesos, lograr una mayor transparencia (datos públicos abiertos...), responsabilidad y rendición de cuentas, y desarrollar las capacidades institucionales y un ecosistema de gobierno digital y la forma en la que se ejerce el liderazgo en el país. Las redes sociales tienen el potencial de hacer que los procesos de las políticas públicas sean más integradores y con ello aumenta la confianza entre las administraciones y los ciudadanos.

En la era actual de la información, la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) permite que los ciudadanos accedan con mayor facilidad a recursos de todo el mundo e interactúen con otros ciudadanos. Aunque no hay duda del papel positivo del gobierno electrónico, la inclusión de los ciudadanos en la formulación de políticas y su participación en un marco de gobernanza transformador son una especie de espada de doble filo: por un lado, el rápido aumento del uso de la tecnología ayuda a las personas a informarse y participar en los procesos de adopción de decisiones, con lo cual ayudan a los gobiernos a formular políticas integradas en instituciones y jurisdicciones; por otro lado, la tecnología permite que los ciudadanos analicen cada vez más minuciosamente la labor de los gobiernos, por lo que cuando sean más conscientes de las deficiencias que afectan el progreso hacia los futuros objetivos de desarrollo sostenible, la confianza en los gobiernos podría reducirse aún más (Prasojo, 2015, 5).

irrelevante en asuntos que tienen carácter de seguridad nacional; e. Los códigos y datos no son abiertos, son de uso exclusivo de la inteligencia gubernamental.

Entre los acuerdos adoptados en la 11ª sesión del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas (CEPA, año 2012), se puso énfasis en la participación ciudadana a la hora de mejorar la cuestión de la gobernanza .

Si bien se reconocieron debidamente los avances que se habían hecho en la lucha contra la corrupción en el mundo en desarrollo, se señaló que las esferas siguientes podían prestarse a intervenciones más pragmáticas y eficaces contra la corrupción: a) los modelos de gobierno abierto centrados en la participación ciudadana; b) los mecanismos eficaces de transparencia y el respeto del derecho a marcos de información respecto de gobiernos, instituciones, mecanismos y recursos; c) el uso adecuado de las tecnologías de información y las comunicaciones, las herramientas de medios sociales, las plataformas de gobierno electrónico y las medidas para superar la brecha digital; d) la inversión en capital humano y capacitación sobre el significado, las apariencias y la comprensión común de la corrupción y sobre la integridad, la rendición de cuentas y la transparencia; e) la gobernanza conectada, en particular a nivel local; f) las estrategias de rendición de cuentas en un entorno de servicios mancomunados; g) el papel de los actores de la sociedad civil, especialmente las mujeres y los jóvenes, y el periodismo investigador; h) el importante papel de las instituciones fiscalizadoras superiores de carácter independiente como aliadas de los ciudadanos y la cooperación con instituciones internacionales, tales como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas.

Se propuso también atribuir a las medidas preventivas contra la corrupción el mismo valor que a las sanciones penales.

iv) Innovación a través de las TIC

La última década ha dejado un panorama prometedor para el desarrollo de las TIC en las administraciones públicas. El avance ha sido especialmente llamativo en el caso de Internet (Martínez, Lara- Navarra y Beltrán, 2006; citados en Criado y Villodre, 2016, 96), impactando en la sociedad y en las propias organizaciones a través del impulso a una cultura social y organizacional concreta, y de la aparición y consolidación de tecnologías y subproductos de la

web 2.0. Algunas de esas herramientas tecnológicas de carácter social han supuesto un antes y un después, como el caso de los conectores de redes sociales digitales, *microblogging*, blogs y wikis, que han apostado por nuevos conceptos y han demostrado su potencial para facilitar a personas y organizaciones la búsqueda de información, recursos de conocimiento, y la generación de enlaces y sinergias colaborativas entre ellos (Castells, 2012; Criado y Rojas, 2013; citados en Criado y Villodre, 2016, 96).

Estos conceptos se nutren de las propias nociones de creatividad e innovación que, en la sociedad actual, desbancan a procesos productivos propios de las sociedades industriales y comienzan a dar importancia al capital intelectual y al propio conocimiento en las organizaciones (Sabater y Meroño, 2002; citados en Criado y Villodre, 2016, 97).

El desarrollo de este nuevo paradigma ha provocado cambios en las formas de hacer y en la concepción y la reinención de los propios conceptos, así como el redescubrimiento de otros, como el propio gobierno abierto.

La innovación para fomentar la confianza pública no puede depender solo de la novedad, sino que también es necesario que los esfuerzos por lograr que los gobiernos sean más eficaces vayan más allá de un modesto fomento de la capacidad mediante la formación de los empleados, la reducción de complicados procedimientos operativos estándar y la reestructuración de las organizaciones (...). Sin embargo, las iniciativas no llevan necesariamente a mejorar el cumplimiento de las funciones administrativas (Prasojo, 2015, 6)¹⁰.

Propone Prasojo que “Aparte de fomentar la confianza pública (...), es necesario reforzar la innovación para que las políticas tengan mayores efectos, teniendo en

¹⁰ En su informe, Prasojo pone el ejemplo de Indonesia, en donde se ha establecido una ventanilla única para permisos de negocios e inversiones a través de una nueva agencia que agrega distintas funciones, lo cual ha dado lugar a una ligera mejora del desempeño, aunque se ha mantenido intacto el enfoque compartimentado de la administración pública. Del mismo modo, un proyecto gubernamental de compras electrónicas a nivel nacional, señala el autor, ha ayudado a aliviar los procedimientos burocráticos innecesarios y gravosos de los organismos y ha contribuido a que los mecanismos de adquisición sean más transparentes, eficientes y fáciles para los proveedores. Sin embargo, esta innovación no ha logrado reducir el riesgo de corrupción debido, en parte, a que los sistemas electrónicos no pueden evitar las transacciones ilegales ni mantenerlas fuera de los procedimientos administrativos. Además, estos sistemas no suelen reflejar el costo de los bienes y servicios a precios de mercado, por lo que no pueden impedir que un funcionario público haga negocios ilegales con los proveedores participantes y, de esta manera, obtenga ganancias personales con recursos públicos” (Prasojo, 2015, 6). Este establecimiento de la ventanilla única recibió apoyo porque se percibió como un proyecto sólido y fiable (Prasojo, 2015, 8).

cuenta que deben comprenderse bien las causas profundas de los problemas (Kimberly & Pouvoirville, 1993 y 2011). (...) En las dos últimas décadas, muchos países han experimentado con la innovación y las reformas de diferentes maneras y mediante distintos programas, pero esas iniciativas no han ayudado necesariamente a los gobiernos a solucionar las causas profundas de los problemas de desarrollo o a conseguir los objetivos finales de dichas reformas”.

Las innovaciones que generan soluciones racionales deben ir acompañadas de un esfuerzo por fomentar la confianza pública en el gobierno. Debido a que los ciudadanos perciben que los gobiernos atienden a sus intereses cuando obtienen los beneficios deseados, es probable que las innovaciones que conducen a soluciones que mejoran los efectos se interpreten como un modo en que los gobiernos pueden demostrar su credibilidad y competencia, y mostrar cuán íntegros son, dos requisitos esenciales para fomentar la confianza pública (Prasojo, 2015, 7-8).

La mejor función del gobierno electrónico consiste en crear y fortalecer las relaciones entre el gobierno y las empresas, los ciudadanos, los empleados gubernamentales y otros gobiernos. Ello se logra mediante la interoperabilidad, que permite organizar los datos y diagnósticos de tal manera que los interesados puedan interconectarse y recibir una información más completa para adoptar decisiones.

El Informe del Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA, E/RES/2013/23) en su sesión de 24 de julio de 2013 señaló que es importante promover un liderazgo efectivo, normas estrictas de profesionalidad, ética, integridad, transparencia, responsabilidad, sensibilidad, eficiencia y eficacia en el sector público a nivel nacional y local, entre otras cosas, mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El fin es promover la innovación en la Administración Pública, aprovechando plenamente el potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todas las esferas del gobierno.

El informe también destaca el necesario fomento de la gestión eficaz de la diversidad y la inclusión en los servicios públicos y aumenten la equidad con respecto a la accesibilidad de los servicios para todos, especialmente las personas con

discapacidad, las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y otros grupos desfavorecidos.

E) Una nueva gestión pública basada en la participación ciudadana: planteamientos desde el CLAD para generar un gobierno abierto e inclusivo

1. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2009

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha elaborado en los últimos años una serie de “Cartas”, todas ellas orientadas al desarrollo del nuevo modelo de Administración. Son las siguientes:

- Cartas Iberoamericanas de la Función Pública.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.
- Carta Iberoamericana de Gobierno abierto (verano de 2016).
- Guía Referencial Iberoamericana de competencias laborales para el Sector Público.
- Programa Académico Regional 2017-2018 de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas-EIAPP.

Entre estas cartas destaca la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (en adelante, Carta), del año 2009 . La Carta fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (en Lisboa, Portugal, los días 25 y 26 de junio de 2009), y fue adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 (Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa").

La Carta tiene como objetivo fijar los conceptos, establecer un marco de principios rectores, servir de orientación y recrear el necesario vínculo de confianza de los gobiernos y sus respectivas administraciones, en los distintos ámbitos territoriales, para con los ciudadanos, facilitando la información, la comunicación y la participación de éstos.

Establece la Carta lo siguiente: “Se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas, para lo cual debe ser esencialmente democrática, lo que garantiza el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño y resultados. Las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia” (Carta, 2009, 2). La propia Carta habla del “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”, lo cual conlleva establecer mecanismos complementarios a los previstos para la representación política del Estado. Y es que, sostiene la Carta, la gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social.

El mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, con el objetivo de crear las condiciones necesarias para que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social. En particular, destaca la Carta, se tiene que garantizar la participación de los pueblos indígenas de América Latina.

La participación ciudadana se tiene que orientar en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad.

Otro de los desafíos a superar es que la participación ciudadana trascienda el ámbito local y se consolide como una práctica a nivel nacional.

La Carta destaca el papel central del Estado en la construcción de intereses colectivos en pos de una mayor equidad y justicia social, labora que debe realizar en comandita con las organizaciones sociales y el sector privado.

La Carta define la participación en su capítulo I de la siguiente manera: “se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (Carta, 2009, 3-4). Y añade que la participación es consustancial a la democracia.

La Carta desarrolla en su cuerpo las siguientes ideas:

- La participación ciudadana en la gestión pública se concibe como derecho y como responsabilidad cívica.
- Necesidad de fomentar la participación y de educar para la participación.
- La participación ciudadana en la gestión pública se basa en los principios de constitucionalización, igualdad, autonomía de los actores sociales, gratuidad, institucionalización, corresponsabilidad social (entre los poderes públicos y los ciudadanos), respeto a la diversidad y no discriminación y adecuación a las nuevas tecnologías.
- La participación ciudadana como elemento transversal y continuo de las políticas públicas.
- Participación ciudadana en todo el proceso de las políticas públicas (elaboración, implementación, seguimiento, evaluación).
- Se establecen una serie de áreas o ámbitos de participación reforzada: la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, los niños, niñas y jóvenes, los adultos mayores; al igual que los derechos de acceso a la justicia, a la inclusión social, al ejercicio de la libertad religiosa, al uso de los espacios públicos, a la igualdad de género, a la protección del medio ambiente, al reconocimiento de las orientaciones sexuales, a los derechos del consumidor, u otros de carácter similar.
- La pluralidad en las formas de participación, destacando sobre todo la importancia de las TIC.
- La concepción de la participación como proceso bidireccional (entes y órganos públicos – ciudadanos).

- Enumeración de las potestades y obligaciones de las Administraciones Públicas en los procesos de participación ciudadana, a saber:
 - a. Fortalecer sus capacidades internas para una apertura efectiva mediante actividades de capacitación y reflexión que reconstruyan la cultura organizacional.
 - b. Desarrollar tecnologías, programas, planes y acciones que posibiliten la incidencia ciudadana.
 - c. Involucrar la comunidad en la elaboración de diagnósticos y estudios de necesidades antes de la determinación de acciones a seguir.
 - d. Estimular y aprovechar espacios informales generados por la comunidad.
 - e. Facilitar el acceso a la información y documentos públicos, así como su comprensión, según diferentes públicos.
 - f. Garantizar la transparencia en la gestión pública.
 - g. Institucionalizar la planeación participativa y la toma de decisiones mediante formas deliberativas.
 - h. Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente que promueva, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos.
 - i. Diseñar políticas que permitan y promuevan presupuestos participativos, esto es decisiones de la comunidad sobre inversiones públicas.
 - j. Propiciar la generación de redes de comunicación social desde las entidades públicas cuya misión encierre obligaciones frente a la promoción y protección de la participación ciudadana y en corresponsabilidad con todas las organizaciones públicas o particulares con funciones públicas.
 - k. Implementar acciones afirmativas hacia los pueblos indígenas y los sectores más excluidos y con menos capacidad organizativa de la población, por medio de políticas y programas que favorezcan su organización y el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos y en su propio desarrollo (Carta, 2009, 10).

2. Informe de Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio Iberoamericano sobre Gobierno Abierto: lecciones y desafíos para la región

En septiembre de 2014 se llevó a cabo por Álvaro V. Ramírez Alujas, consultor del CLAD, el informe titulado “Conclusiones y Recomendaciones Coloquio Iberoamericano sobre Gobierno Abierto: Lecciones y desafíos para la Región” (en adelante, Informe) .

El informe se inicia con una definición de gobierno abierto. La definición es tal cual sigue:

- “[...] El gobierno abierto se postula como un renovado paradigma de reforma del Estado y modernización de la administración pública a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la co-producción de valor público [...]” (Ramírez-Alujas y Dassen, Vientos de Cambio (BID, 2014); citado en Informe, 2014, 1).
- Más adelante se añade lo siguiente: “[...] Gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país [...]” (Plan de Acción 2013-2015 México. Una nueva relación entre sociedad y gobierno (2014:5); citado en Informe, 2014, 7).

A renglón seguido se detallan los antecedentes, así como la justificación del informe. Arguye el consultor del CLAD que los temas de transparencia, participación ciudadana y colaboración no son nuevos para el Estado ni la Administración Pública pero, no obstante, los mismos han tomado un nuevo impulso en el marco del llamado gobierno abierto. La popularización de este concepto y su empleo como paradigma de gobernanza añade el consultor, ha cobrado un gran interés a raíz del famoso Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto, emitido en 2009 por la administración del Presidente estadounidense Barack Obama, y se ha

institucionalizado con la creación del Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto), iniciativa multilateral en la que participan sesenta y cuatro países alrededor del mundo, incluyendo a varios de los Estados miembros del CLAD, entre los que se encuentran: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El gobierno abierto no es un fin en sí mismo, sino un medio para promover la transparencia, la colaboración y la participación (Informe, 2014, 1).

Entre los temas o compromisos de la Agenda Regional de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe destacan los siguientes: acceso a la información, transparencia, auditoría interna y externa, ética pública y de la participación de la sociedad civil, así como comprender los beneficios del gobierno abierto en sus tres dimensiones (transparencia, participación y colaboración) y la importancia del ámbito local para promover dicho gobierno abierto.

En el Informe se dedica especial atención a los retos y limitaciones que se dan en el gobierno abierto. Son los siguientes (Informe, 2014, 10 y 12):

- Cambios políticos abruptos inciden sobre la consecución de los compromisos asumidos en la materia: no solo el cambio de régimen político sino todo lo que se asocia a los cambios de agenda y prioridades (lo urgente vs lo importante); la resistencia al cambio; la propia cultura organizativa del sector público; el miedo y la aversión al riesgo. Por otro lado, la falta de continuidad de los equipos que lideran este proceso (por diversos motivos) o la ausencia de transferencia de conocimientos y capacidades (técnicas, operativas, entre otras) pueden redundar en erosionar los esfuerzos desplegados.
- La poca receptividad de estos compromisos a nivel de las instituciones públicas propiamente... Falta de permeabilidad en la estructura y estilo de gobierno.
- Existe un fenómeno de apatía ciudadana... Se hace muy difícil captar la atención de la ciudadanía. El gobierno abierto puede configurarse como una plataforma ideal para resolver este tema y otros relativos a la desafección, compromiso y confianza ciudadana en la gestión y políticas públicas.

- Es un tema de inclusión social, de garantizar de derechos... ¡Creerse el cuento! Es un tema eminentemente político con uso de herramientas técnicas, tecnológicas, metodológicas... Reducir las asimetrías, reducir desigualdades. Avanzar hacia sociedades más justas.
- Existen reconocidas brechas en materia de participación de la sociedad y la responsabilidad del gobierno en la materia. Además, falta desarrollar genuinos espacios de confianza para dar sostenibilidad y proyección a los esfuerzos desplegados. Es necesario que nos ocupemos de la calidad de los procesos de participación y ampliar el entendimiento y dimensiones sobre el significado de lo que entenderemos por “sociedad civil”, sobre todo por el cuidado de generar expectativas que después queden insatisfechas generando un perverso efecto boomerang que redunde en que el “remedio” (a la falta de transparencia, corrupción, falta de espacios de participación y mejoramiento de servicios públicos) sea peor que la enfermedad que se pretende atacar.
- Se hace necesario integrar a todas las instituciones públicas... Dar confianza a la ciudadanía. Gobierno abierto somos todos.
- Falta de visión estratégica, a largo plazo en perspectiva de Estado (políticas de gobierno y no de Estado)
- Falta de proyección... Y necesidad de cuidar los tiempos de implementación de los compromisos e iniciativas; fijarse en la calidad de los procesos y no solo en los resultados; etc.
- Se hace necesario hoy más que nunca el desarrollar capacidades en tres niveles: a) para poder permear en las administraciones públicas (en todos los niveles) y lograr niveles adecuados de apropiación del concepto de gobierno abierto que hagan más sencilla su puesta en práctica; b) crear capacidades en la sociedad civil y representatividad; y c) potenciar en la ciudadanía la capacidad de conocer y saber en qué puede participar... El espacio de participación, algo cercano... Como comentó alguien: “Que se sepa, que se sepa hacer y que se quiera hacer...”
- Considerar y hacerse cargo de las brechas en materia digital y tecnológica en nuestros países, y en el punto de inflexión que viven nuestras sociedades

hacia una economía del conocimiento, en red y conectada (analfabetismo digital y brechas de acceso).

- Entre las recomendaciones que plantea el consultor del CLAD destacan las siguientes:
- Mejorar las políticas públicas en las áreas relacionadas con el gobierno abierto, debiendo haber voluntad política.
- Instituciones “más allá del Poder Ejecutivo”, hacia el exterior, con la ciudadanía. Es necesaria una transformación institucional.
- Desarrollar programas de modernización del sector público, superar el lenguaje excesivamente jurídico-normativo, fortalecer y extender los mecanismos de participación ciudadana, desarrollar programas de sensibilización y capacitación en materia de gobierno abierto (tanto para funcionarios, como para los actores de la sociedad civil), “evangelizar” sobre el gobierno abierto en todos los niveles (tanto a nivel territorial como social).
- Intercambio de trabajo entre los diversos países del CLAD, así como cooperación técnica.
- Impulsar un sistema que permita reconocer buenas prácticas de gobierno abierto.

3. La XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado (Consenso de Bogotá): la importancia de la mayor participación e inclusión de la juventud en la Administración Pública y reforma del Estado para lograr una mayor confianza en las instituciones y políticas públicas

A principios de julio de 2016 se celebró en Bogotá la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado . En ella, el compromiso era fortalecer la integridad y la confianza en las entidades e instituciones de la Administración Pública a través de los siguientes pilares fundamentales:

- La entrega de información de forma eficiente, transparente e inclusiva (con objeto de lograr una mayor participación ciudadana, propia de un modelo de gobierno abierto).

- La participación de una ciudadanía con capacidad de ejercer un efectivo control social y de exigir sus derechos.
- Y servidores públicos comprometidos y cada vez más profesionalizados.

En la Conferencia se acordó lo siguiente:

1. La necesidad de diseñar e implementar políticas públicas innovadoras e integrales que respondan a un análisis crítico de las problemáticas relativas a la administración pública y las juventudes, que a su vez reflejen las diversas, complejas y desiguales realidades de los países de la comunidad iberoamericana. En la Conferencia se reconoce la importancia del diálogo de alto nivel en torno al vínculo existente entre los jóvenes, las políticas de juventud, la Administración y la reforma del Estado. Para conseguir todo ello se concretó lo siguiente:
 - a. Impulsar transformaciones en las administraciones públicas que permitan una mayor participación de los jóvenes y que favorezcan la construcción de sistemas integrados e integrales en políticas de juventud.
 - b. Promover la integración de los jóvenes a la Administración Pública, cualificando la formación mediante alianzas entre los centros de formación públicos o privados, la academia, grupos de jóvenes y los gobiernos, entre otros, los laboratorios de innovación pública o figuras similares.
 - c. Respaldar la iniciativa de un Pacto Iberoamericano de la Juventud mediante la profundización de políticas públicas sobre juventud y mediante el impulso de acuerdos de concertación de actores públicos y privados para el desarrollo juvenil.
 - d. Promover una oferta de formación de personal directivo y técnico de políticas públicas de juventud.
 - e. Instalar, en el marco del CLAD, un grupo de trabajo permanente sobre políticas de juventud, en comunión con el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ)

2. Aprobación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, articulada como documento estratégico para generar políticas públicas integrales y transversales, así como inclusivas, generando todo ello una mayor confianza de la sociedad civil para con los poderes públicos.
3. Aprobación de la Guía Referencial Iberoamericana de competencias laborales del Sector Público, así como del Programa Académico Regional 2017-2018 de la EIAPP (este último para proporcionar una formación continua y profesionalizada a los servidores públicos).

En suma, la Conferencia se centró en gran medida en la cuestión de la inclusión de la juventud en las políticas públicas, con objeto de integrar la diversidad en el sistema y reforma administrativa, lo cual, sin duda, genera una mayor confianza ciudadana para con las instituciones y políticas públicas.

3.- LA NECESIDAD DE INCLUSIÓN DE LA DIVERSIDAD, PLURALIDAD Y MINORÍAS SOCIALES PARA GENERAR MAYOR REPRESENTACIÓN Y CONFIANZA HACIA LO PÚBLICO

A) ¿Cuánto de representativa debe ser nuestra Administración pública de la sociedad en la que actúa? ¿Cuánto talento estamos dispuestos a perder?

La igualdad, en su relación con la representatividad, permite abordar un cambio en el tratamiento de la diversidad existente en la sociedad (por razón de sexo, edad, raza, etnia, capacidad intelectual,...etc) en la Administración Pública.

Reconocer la pluralidad (la diversidad) no es un obstáculo, sino que favorece cierta igualdad a la hora de decir y decidir sobre el mundo común; es más, el mundo común se puede desarrollar cuando se respeta dicha pluralidad. Mostrarse en público requiere la presencia de ciudadanos diversos que dispongan de condiciones adecuadas para elaborar y decir discursos, que trasmitan ideas, acerca del mundo común y, sobre todo, estén dispuestos a deliberar sobre lo que comparten entre ellos (Arendt, 2005, 77-78).

¿Cuánto de representativa debe ser nuestra Administración pública de la sociedad en la que actúa? La respuesta depende en gran medida de la composición de las personas que integran nuestras organizaciones administrativas.

Más allá de los avances en lo que a la paridad de género se refiere (por ejemplo, en los tribunales de selección del personal y la necesidad de que las mujeres estén presentes equitativamente en la Administración española y en los puestos de dirección), en otros países existen cuotas o normas que amparan a las minorías étnicas para que estén equitativamente representadas en las instituciones públicas; o que en los países federales o compuestos existen disposiciones que indican la necesidad de que en la Administración central o federal estén suficientemente representados todos los territorios que componen el país a través de las personas que profesionalmente ocupan los puestos administrativos. De esta manera, la representatividad da un contenido más inclusivo a la igualdad al contemplar la diversidad social, se constituye a

su vez como un elemento central de la legitimidad del ejercicio del poder público y, consecuentemente, de su aceptación por la sociedad (Prólogo de Arenilla Sáez, INAP, 2015, 9).

Debemos preguntarnos, ante el alto grado de desafección ciudadana de las instituciones públicas, si no debemos hacer cambios de enfoque en la manera de satisfacer el cumplimiento de los fines de la Administración Pública, el logro de la integración y la cohesión social, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo económico y social y la mejora efectiva de las condiciones de vida de los ciudadanos. Necesitamos preguntarnos si no precisaremos el concurso de más talento que el existente actualmente en las Administraciones públicas para afrontar los retos actuales de nuestra sociedad.

Es necesario reformular y ampliar el concepto que en nuestros días manejamos de la igualdad. Una vez lograda ya la igualdad formal en los procesos selectivos en las administraciones públicas (o, por lo menos, habiendo tomado medidas pertinentes para ello), es necesario alcanzar el fin último de dicha igualdad, como representatividad de lo más cercana posible a la composición de nuestra sociedad y que contemple más ampliamente la diversidad existente en ella. Así, por ejemplo, en lo referente a la discapacidad en la Administración, muchos de los indicadores nos sitúan a la cabeza de los países de nuestro entorno, pero todavía tenemos un margen de mejora si nos comparamos con países como Alemania o el Reino Unido.

¿Cuánto talento estamos dispuestos a perder? Debemos plantearnos si en las políticas públicas se tienen en cuenta variables como las competencias profesionales, el origen de los seleccionados en los procesos selectivos de personal, el estado de la cuestión en los principales países de nuestro entorno y la situación de cómo se trata la diversidad (género, etnias, discapacidad, diversidad de rentas...etc) en la Administración Pública española. Es necesario un cambio de paradigma que ponga en el punto de mira las competencias individuales concretas, lo cual puede ampliar el espectro de atracción de talento para el ámbito público. Esta cuestión puede ayudarnos a superar algunas de las barreras detectadas para atraer a los “colectivos

diversos” y que estos puedan desarrollar una verdadera carrera profesional en la Administración (extraído del Prólogo de Arenilla, M., INAP, 2015, 11)¹¹.

Por otro lado, en lo que se refiere al empleo público, señala el informe *Panorama 2015* de la OCDE que se hace necesaria la modernización del servicio público, el fortalecimiento de los valores y principios del servicio público, el mérito y la diversidad. Es necesaria una mayor integración de las mujeres en los puestos de dirección y liderazgo, así como de las personas con discapacidad.

B) Educación y minorías: ¿qué desafíos enfrenta la equidad en la educación? ¿Cómo mejorar el diseño de los sistemas educativos?

En sus diversos estudios, la OCDE ha sostenido el papel fundamental que desempeña la educación, pues determina cómo se vivirá en la edad adulta: tener un mayor nivel de educación significa que se tendrán ingresos más altos, mejor salud, una vida más larga y de mayor calidad. En el mismo tenor, los costos financieros y sociales a largo plazo del fracaso educativo son elevados, a nivel sanitario y de seguridad social.

Un sistema justo e incluyente que permita que todos dispongan de las ventajas de la educación es una de las palancas más eficaces para que la sociedad sea más equitativa. La educación se ha ampliado considerablemente en los últimos cincuenta años, pero las esperanzas de que eso originara automáticamente una sociedad más justa se han hecho realidad sólo en forma parcial. Las mujeres han logrado avances espectaculares, pero la movilidad social en general no ha aumentado y en algunos sitios las desigualdades en ingresos y riqueza han aumentado.

La equidad en la educación tiene dos dimensiones. La primera es la imparcialidad, básicamente significa asegurar que las circunstancias sociales y

¹¹ En lo referente a la selección del personal en las administraciones, y con el objetivo de dejar atrás al menor número de personas posible “es preciso mejorar el acceso, el ingreso en las organizaciones administrativas de los futuros empleados públicos profesionales. Esto significa revisar el tipo de pruebas, los canales de comunicación con los interesados, superar el desconocimiento que existe sobre el acceso al empleo público (...), formar [en diversidad] a los tribunales de selección, entre otras cosas. (...)” (Prólogo Arenilla, INAP, 2015, 12-13).

personales, como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo para realizar el potencial educativo.

La segunda es la inclusión, es decir, garantizar un estándar mínimo básico de educación para todos; por ejemplo, que cada persona sepa leer, escribir y hacer operaciones simples de aritmética. Las dos dimensiones están estrechamente entrelazadas: atacar el fracaso escolar ayuda a superar los efectos de las privaciones sociales que a menudo provocan dicho fracaso.

Tanto la equidad como la imparcialidad son problemas para los países de la OCDE. Los niños de los hogares más pobres en la mayoría de los países de la OCDE tienen entre el triple y el cuádruple de probabilidades de obtener las puntuaciones más bajas en matemáticas a la edad de 15 años.

La estructura rudimentaria de los sistemas educativos afecta la equidad. Tradicionalmente, los sistemas educativos han clasificado a los estudiantes de acuerdo con sus logros, cuestión que puede aumentar las desigualdades y las injusticias, sobre todo si ocurre a principios del proceso educativo.

Entre el 5% y el 40% de los estudiantes abandonan la escuela en países de la OCDE, terminando con aptitudes insuficientes y porcentajes altos de desempleo. Las razones para desertar incluyen desilusión con la escuela, la falta de apoyo en la familia, experiencias negativas de aprendizaje y tener que repetir años por un rendimiento deficiente.

Una forma de mejorar el rendimiento y de evitar la deserción es identificar pronto a los estudiantes en riesgo y actuar de inmediato. Eso significa supervisar la información sobre asistencia, rendimiento y participación en las actividades escolares, y tener una respuesta concreta para mejorar los resultados y evitar la deserción.

La OCDE ha establecido diez pasos hacia la equidad en la educación y reducir la deserción. Son los siguientes:

1. Limitar la asignación inicial a un programa de estudio y la clasificación por aptitudes académicas, y posponer la selección académica.

2. Controlar la selección de escuela para que se refrenen los riesgos a la equidad.
3. En el nivel de preparatoria (segundo ciclo de enseñanza secundaria), ofrecer alternativas atractivas, eliminar los callejones sin salida y evitar la deserción.
4. Ofrecer segundas oportunidades para obtener una educación.
5. Identificar y proporcionar ayuda sistemática a quienes se rezaguen en la escuela y reducir el porcentaje de alumnos que repiten el año escolar.
6. Afianzar los vínculos entre la escuela y la familia ayudando a los padres menos favorecidos a apoyar el aprendizaje de sus hijos.
7. Responder a la diversidad y prever la inclusión exitosa de los migrantes y las minorías en la educación de las mayorías.
8. Proporcionar una educación sólida a todos, dando prioridad al servicio en la edad temprana y a la educación básica.
9. Dirigir recursos a los estudiantes con las mayores necesidades.
10. Fijar objetivos concretos para que haya más equidad, específicamente los relacionados con el logro escolar deficiente y las deserciones.

4.- LA RELACIÓN ENTRE LA DESIGUALDAD Y LA CONFIANZA PÚBLICA/POLÍTICA

A) LA RELACION ENTRE DESIGUALDAD(ES) Y LA CONFIANZA CIUDADANA HACIA LO PÚBLICO SEGÚN LA OCDE

La confianza está relacionada con la legitimidad de las políticas y las expectativas de los ciudadanos. La OCDE trata a lo largo del informe *Panorama 2015* la relación existente entre desigualdad y confianza política, siendo esencial recuperar la confianza para reforzar y consolidar los cimientos de los Estados. La desigual distribución de la riqueza puede aumentar el riesgo de acaparamiento de las políticas por los individuos más ricos y por las grandes corporaciones. Esto afecta a la legitimidad percibida por el ciudadano y puede incrementar el riesgo de fraude y corrupción, debido a que el ciudadano “pueda sentirse menos culpable por engañar a otros”. Esto implica la reducción de la confianza de los ciudadanos en las autoridades e instituciones públicas, lo que puede afectar al crecimiento económico. Destaca el informe con especial dedicación la disminución de la confianza en el sistema judicial.

La confianza en los Gobiernos por parte de los ciudadanos se ha reducido 3,4 puntos porcentuales de media en los países de la OCDE entre 2007 y 2014, pasando del 45,2% al 41,8%. El informe destaca que es crucial la restauración de la confianza en los Gobiernos para que estos puedan llevar a cabo con éxito las reformas del sector público.

Señala la OCDE que la brecha de ingresos y una mayor concentración de ingresos y riqueza en la parte superior pueden socavar la equidad y la participación en el proceso político. La concentración de la riqueza puede aumentar el riesgo de acaparamiento de las políticas por los individuos más ricos y por las grandes corporaciones (Panorama, 2015, 69). Se puede traducir en una mayor capacidad para dar forma a los resultados electorales, a las prioridades legislativas y a normativas favorables (Glaeser, Scheinkman y Schleifer, 2002; You y Khagram, 2005). Además, añade la OCDE, cuando la gente tiene la sensación de que las mejoras económicas, inevitablemente, van a los más ricos eso “puede llevarles a la desilusión con la política

y a una menor alternancia en las elecciones, lo que aumenta aún más el poder de los más ricos para influir en las decisiones públicas” (Panorama, 2015, 69; Reich, 2013). En palabras atribuidas a Louis Brandeis (antiguo magistrado del Tribunal Supremo de Estados Unidos): “[...] podemos tener una democracia, o podemos tener una gran riqueza concentrada en manos de unos pocos, pero no podemos tener ambas cosas” (Dilliard, 1941).

Concluye la OCDE que “El crecimiento de la desigualdad afecta a la legitimidad percibida, lo que incrementa el riesgo de fraude y corrupción y de que se reduzca la confianza de los ciudadanos en las autoridades públicas. El aumento de las desigualdades de ingresos y el acceso desigual a los servicios básicos como la educación y la sanidad puede fomentar una mayor insatisfacción pública y una mayor polarización de las opiniones políticas, lo que puede dar lugar a una mayor inestabilidad social (OCDE, 2015d). Una mayor desigualdad en los ingresos y en la riqueza lleva a la gente a sentirse menos culpable por engañar a los otros (Mauro, 1998) y por la evasión de impuestos (Oswiak, 2003; Uslaner, 2003). Usando los resultados de la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey) y de la medición de la corrupción del Banco Mundial, You y Khagram (2005) encontraron que las desigualdades tienen el mismo impacto negativo sobre la corrupción real y percibida como sobre el nivel de desarrollo de un país” (Panorama, 2016, 69).

Además de su impacto en el buen funcionamiento de las democracias, el aumento de las desigualdades también puede tener efecto en el crecimiento económico. No obstante, las administraciones públicas disponen de una gama de palancas políticas para evitar el aumento de las desigualdades y así reducirlas (sobre todo a través de la redistribución de los ingresos y de las transferencias en especie).

B) PROPUESTAS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD Y CONSEGUIR SOCIEDADES MÁS INTEGRADAS

La OCDE enumera en el informe *Panorama 2015* la gama de herramientas o *palancas* con las que cuentan las administraciones para reducir las desigualdades de ingresos y de otro tipo (Panorama, 2016, 70), a saber:

1. **Políticas fiscales y de transferencias sociales** (en forma de seguro de desempleo, asistencia social, subsidios salariales, prestaciones familiares y pensiones, créditos fiscales, etc.).

2. **Políticas de empleo** y políticas que incidan en el proceso de negociación salarial.

3. Prestaciones en especie a través de **servicios públicos** y del gasto en educación, sanidad y otros servicios importantes, ya sean de gestión pública o privada.

4. Instrumentos normativos tales como la **reducción de barreras** para el acceso a las oportunidades económicas.

5. De forma más general, **fortalecer el Estado de derecho**, reducir los tratos de favor y garantizar procesos de formulación de políticas integradoras y de aplicación eficaz de las políticas.

Añade el Informe *Panorama 2015* que la reducción de las desigualdades no se puede hacer solo a través de impuestos y transferencias de las administraciones públicas; sino desde un enfoque más amplio y multidimensional para un mayor impacto, incluyendo a los servicios públicos, tales como las políticas de empleo, educación y sanidad combinadas con un eficaz diseño y aplicación de las políticas (Panorama, 2016, 70-71; Reich, 2008; 2013; Piketty, 2014; OCDE, 2012, 2015d).

Como propuestas para combatir la desigualdad y la exclusión, la OCDE señala que son principalmente las siguientes (Panorama, 2015)¹²:

¹² En cuanto a la cuestión de la desigualdad de género, el informe Panorama de las Administraciones Públicas 2013 señala que las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas favorecen la presencia de mujeres, cuya proporción ha aumentado en todos los países debido a la existencia de condiciones más flexibles de empleo, de prestaciones adicionales por maternidad y cuidado de hijos, así como de otras ventajas en relación con el sector privado. No obstante, las mujeres siguen estando excesivamente representadas en los puestos de nivel inferior y «constituyen una parte desproporcionada de los trabajadores a tiempo parcial». Esta situación es diametralmente opuesta en los puestos directivos, pues, aunque las mujeres ocupan por término medio el 50% de los puestos de la Administración, sólo desempeñan el 29% de los puestos de alta dirección y en los puestos políticos se enfrentan a un techo de cristal que les dificulta su plena incorporación a los puestos de responsabilidad pública. Esto lleva al estudio a incluir una serie de medidas para cambiar esta situación, como la extensión de los presupuestos sensibles al género (PSG), que insertan una perspectiva de género en todas las fases del ciclo presupuestario, intentando evitar el «gasto ciego al género» e identificando las consecuencias en la cuestión del género por lo que respecta a este.

- Centrarse en la evolución de los ingresos de la parte inferior de la escala de distribución de ingresos.
- La ampliación e incremento de la participación de los ciudadanos en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, así como en el proceso normativo. Es preciso profundizar en la diversidad con el fin de que estén representados adecuadamente en la Administración Pública grupos como las mujeres; las minorías raciales, étnicas y religiosas; los pobres; los ancianos; las personas con discapacidad y otros grupos minoritarios como las minorías indígenas todo ello con el fin de evitar políticas sistemáticamente sesgadas.

Aunque los estudios que existen son escasos e incompletos, las investigaciones realizadas en España y en otros países en las últimas décadas muestran que la representación socioeconómica, territorial, por profesión de los padres, atendiendo a la discapacidad y por especialización de estudios de algunos sectores de la alta función pública no recogen debidamente la diversidad del conjunto de la sociedad. Destaca la OCDE que, desde 2006, existe en Noruega la figura del Defensor del Pueblo de la Igualdad de Género y Contra la discriminación para promover la igualdad y combatir la discriminación en el empleo público por motivos de género, origen étnico, orientación sexual, discapacidad y edad.

En cuanto a las mujeres, a pesar de que el 59% de los trabajadores del sector público es de sexo femenino, subsiste sin embargo un *techo de cristal*: a mayor responsabilidad, existe un menor número de mujeres ocupando puestos.

No obstante, desde la propia OCDE se advierten dificultades que pueden darse en la práctica. Entre las limitaciones para estudiar la realidad, la OCDE advierte que en algunos casos no es posible avanzar más en el conocimiento de la gestión pública debido a la protección de datos existente para ciertas categorías sensibles como son la etnia, raza y religión, cuya información podría ser de gran interés para garantizar la diversidad y la igualdad en el sector público.

En el informe de la OCDE, cuando se aborda la cuestión de la contratación pública (Panorama, 2015, 219 y ss.), no se hace especial referencia a la diversidad

como criterio crucial a la hora de contratar. Se arguye que la e-contratación ha supuesto una mayor eficiencia y transparencia, siendo el principal desafío es la falta de destreza y conocimientos de las TIC.

5.- LA CONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO COMO RESULTADO DE UNA SOCIEDAD INTEGRADA, COHESIONADA E INCLUSIVA. EL PAPEL PROACTIVO DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA GENERACIÓN DE CONFIANZA

A) LA IMPORTANCIA DE LA CONFIANZA COMO FUENTE DE LEGITIMIDAD DEL PODER POLÍTICO Y DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

i) El interés creciente por la variable “confianza”

Ya en el prólogo del Informe de la OCDE *Panorama de las Administraciones Públicas 2013* se anuncia un cambio respecto a los informes de años anteriores: ¡La gobernanza importa!

Sin un fuerte liderazgo apoyado por políticas eficaces, la confianza se erosiona fácilmente y, efectivamente, la crisis ha hecho mella en la confianza de las Administraciones Públicas. Es por ello esencial que las Administraciones recuperen la confianza de sus ciudadanos (Panorama, 2013, 19).

Aunque trata en profundidad la cuestión de las disparidades según género, no enuncia el informe de 2013 de forma tan clara como lo hace el informe de 2015 la necesidad de integrar la diversidad y la importancia de las políticas integradoras. Sin embargo, el capítulo primero está dedicado a la “Confianza en las Administraciones Públicas, eficacia de la política y agenda de la gobernanza”, lo cual indica como la OCDE en los últimos años (caracterizados por una crisis económica e institucional) ha puesto énfasis en que los Gobiernos “inviertan en confianza” (Panorama, 2013, 37), pues la confianza es a la vez un recurso para las reformas del sector público y, al mismo tiempo, un producto de las reformas. Señala la OCDE que la confianza en la Administración por los ciudadanos y las empresas es esencial para la eficacia y eficiencia de la política. Invertir en confianza para restaurar el crecimiento económico y reforzar la cohesión social y la legitimidad de las instituciones y sus políticas.

Literalmente, expresa la OCDE en su informe la siguiente idea:

“El reto de mantener la confianza se ve complicado por un flujo de información a través de la sociedad más rápido y más diversificado, tanto a través de la sociedad civil, como a través de internet y de las redes sociales. Todo ello sugiere un entorno más complejo para las Administraciones de cara a mantener la confianza de las partes interesadas. En este entorno, el buen diseño de las políticas y la recuperación económica pueden no ser suficientes para restaurar la confianza si los ciudadanos sospechan del proceso de formulación de políticas y perciben que es injusta la distribución de costes y beneficios. Entender lo que impulsa a la confianza en la Administración es esencial para construir un círculo virtuoso que sea capaz de sostener a medio plazo el crecimiento económico y el bienestar” (Panorama, 2013, 38).

ii) La importancia de invertir en confianza

Señala la OCDE que la confianza “es a la vez un recurso para las reformas del sector público –necesarias para la aplicación de las reformas– y, al mismo tiempo, un producto de las reformas, ya que influye en las actitudes y en las decisiones relevantes de las personas y organizaciones para el bienestar económico y social” (Panorama, 2013, 37). En definitiva, la confianza en la Administración por los ciudadanos y las empresas “es esencial para la eficacia y eficiencia de la política, tanto en los momentos buenos como en los malos. Invertir en confianza debe considerarse como un enfoque nuevo y esencial para restaurar el crecimiento económico y reforzar la cohesión social, así como una señal de que los gobiernos están aprendiendo las lecciones de la crisis” (Panorama, 2013, 37).

El reto de mantener la confianza se ve complicado por un flujo de información a través de la sociedad más rápido y más diversificado, tanto a través de la sociedad civil, como a través de internet y de las redes sociales. Todo ello sugiere un entorno más complejo para las Administraciones de cara a mantener la confianza de las partes interesadas. En este entorno, señala la OCDE, “el buen diseño de las políticas y la recuperación económica pueden no ser suficientes para restaurar la confianza si los ciudadanos sospechan del proceso de formulación de políticas y perciben que es injusta la distribución de costes y beneficios” (Panorama, 2013, 38).

iii) Fomento de la confianza social y política. El papel proactivo del Estado

En cuanto al papel que tiene que desempeñar el Estado en relación con la confianza ciudadana para con lo público existen, al menos, dos concepciones doctrinales: la corriente estructuralista y la culturalista.

a) *Estructuralistas*

Apuestan por la transformación de las bases de interacción actuando a nivel de las oportunidades de los sujetos, incidiendo en dos aspectos:

- La eficacia de la ley y el potencial de las instituciones: se trata de que se den ordenamientos justos y respetables, que la policía y los tribunales sean capaces de identificar y sancionar a quienes violan la ley y defraudan la confianza.
- La equidad (disminución de las desigualdades), referida tanto a la reducción de la desigualdad económica como a la creación de igualdad de oportunidades en otros ámbitos.

Según esta corriente doctrinal, cuando el Estado invierte en mejorar la redistribución y socializar los riesgos individuales se contribuye al desarrollo de una identificación emocional con el colectivo social del que se forma parte, una especie de solidaridad y sentido de pertenencia. Por el contrario, en sociedades con amplias desigualdades económicas existe una sensación de injusticia e impotencia generalizada que conduce a los ciudadanos a creer que la mejor y/o única vía para prosperar es siendo corrupto o deshonesto, considerándose factible que el otro se comporte de esa manera (Knack y Keefer, 1997; Bjørnskov, 2004; Rothstein y Uslaner, 2005; citados en Güemes, 2016, 138).

En sociedades con amplias desigualdades económicas existe una sensación de injusticia e impotencia generalizada que conduce a los ciudadanos a creer que la mejor y única vía para prosperar es siendo corrupto o deshonesto, considerándose factible el otro se comporte de esa manera.

Las políticas de redistribución de la riqueza promoverían confianza social en tanto eliminan diferencias de poder y recursos mientras que las políticas de igualdad de oportunidades al mejorar niveles educativos y bienestar social contribuirían a eliminar la exclusión. Ello sucedería porque la universalidad garantiza acceso y oportunidades igualitarias, elimina sospechas de discriminación, clientelismo o arbitrariedad y por las señales de solidaridad y de pertenencia que envía el Estado con ello y que contribuye a la creación de una idea de “nosotros” amplia y abarcadora que se colige con la confianza en anónimos (Kumlin y Rothstein, 2003; Rothstein, 2008; Patulny, 2005; citados en Güemes, 2016, 138).

Se sostiene con frecuencia que las diferencias de ingresos altas marcan mayores distancias sociales y, cuando a la desigualdad se le agrega la exclusión (vía segregación y polarización), no existe interacción entre los integrantes de los colectivos contrapuestos, siendo en su lugar más factible que se desarrollen confianzas particularizadas al interior de tales grupos que confianza social propiamente dicha. La asociación negativa que existe entre la confianza social y la desigualdad económica rubricaría lo anterior (Knack y Keefer, 1997; Kawachi et.al., 1997; Rothstein, 2000 y 2008; Herreros y Criado, 2001 y 2008; Cárdenas, *et. Al* 2010; Jiménez y Ruiz Huertas, 2010; Wilkinson y Pickett, 2013:61; citados todos en Güemes, 2014, 23).

Según esta corriente, el Estado debe enfocarse en reducir la desigualdad económica y favorecer la igualdad de oportunidades, pues así se incrementa la confianza social. Estudios comparados recientes, sostiene Güemes, destacan los efectos de las políticas públicas de bienestar social en la creación de la confianza social, enfocándose principalmente en el régimen de bienestar de tipo socialdemócrata y en la experiencia exitosa de los países nórdicos. Más específicamente, se argumenta y prueba que la desmercantilización de ciertas prestaciones sociales y el gasto público social tienen efectos positivos en la confianza en la medida que mejoran la redistribución del ingreso. Sumado a ello, se destacan el valor de los programas sociales universales (especialmente en lo vinculado a salud y educación) como herramientas en virtud de las cuales los gobiernos envían señales a sus ciudadanos que contribuyen a forjar sentidos compartidos, de acceso y oportunidades igualitarias y la sensación de pertenecer a una misma sociedad (Rothstein 2008;

Rothstein y Uslaner, 2005; Herreros y Criado, 2008; TAMILINA, 2009; citados en Güemes 2014).

Sobre estos últimos asuntos, se remarca el valor que tiene para el desarrollo de la confianza la acción imparcial y el sentido de justicia que trasmite un Estado cuando trata a todos por igual y provee servicios públicos y prestaciones sociales al conjunto de la colectividad sin indagar en su pobreza y como partes de un colectivo. También, el encuentro y tratamiento de sujetos de diferentes estratos sociales en espacios públicos como el hospital o la escuela al que las políticas universales habilitan, conduce a los sujetos a percibirse como parte de un mismo orden social que comparte problemas similares. Por tales razones, las políticas universales son preferidas en tanto tratan equitativamente a todos aquellos que se encuentran en condiciones similares, no estigmatizan ni degradan ciertos colectivos beneficiarios de ayuda o asistencia social, conectan las prestaciones a derechos ciudadanos y están exentos de decisiones discrecionales y manejos clientelares.

Quienes reciben beneficios sociales no se sienten apartados ni receptores de la caridad de los más pudientes, a la vez que la clase media y quienes pagan más impuestos no experimentan la sensación de que sus recursos no tienen retorno y que las políticas solo están orientadas a los pobres (Rothstein y Stolle, 2007).

Los modelos de bienestar liberales, según Güemes apoyada en sus estudios, tienden a reducir la confianza y tolerancia hacia los extraños en tanto son punitivos, estigmatizantes y vulnerables a presiones globales y a encomendar una privatización y familiarización de la vida cotidiana, reforzando lazos familiares (Patulny, 2005). En igual medida, la reducción de las prestaciones de bienestar y un gasto social bajo, estimulan comportamientos egoístas, reducen los niveles de confianza generalizada y suele relacionarse con baja confianza en las instituciones (Van Oorschot and Arts, 2005; TAMILINA, 2009; citados en Güemes 2014)

Por todo lo anterior puede deducirse que un buen camino por el cual el Estado puede influir en la creación de la confianza social sería mediante la mejora de la efectividad del gobierno y la distribución más equitativa de la riqueza mediante prestaciones sociales universales (Güemes, 2014, 24).

b) Culturalistas

Las opciones culturalistas suelen centrarse en las experiencias o prácticas socializadoras.

Las recomendaciones para crear o promover la confianza son principalmente dos:

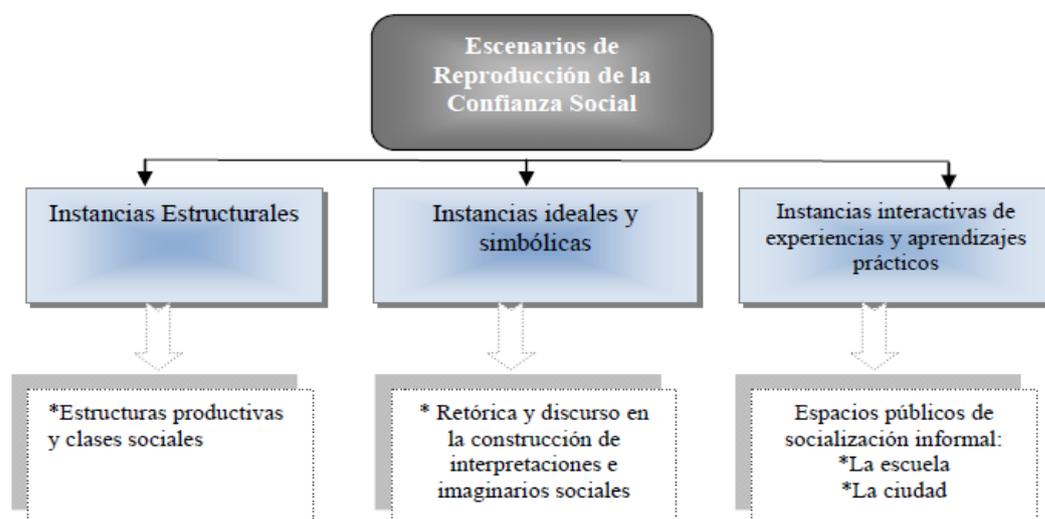
1) *Apostar por el fomento del asociacionismo y/o trabajo voluntario* como herramientas de mejora y fortalecimiento de la solidaridad social. Ello presupone que la interacción repetida entre sujetos es capaz de incrementar las redes sociales del individuo, eliminar prejuicios y desarrollar una mayor predisposición a la acción colectiva. En este caso, el Estado puede promover la participación en asociaciones subvencionando a los grupos mediante ayudas financieras o exenciones impositivas, facilitando locales públicos, institucionalizando asociaciones cuyos fines, objetivos y/o actividades sean de relevancia para el desarrollo económico o social (centros tecnológicos, estructuras públicas o semipúblicas de I+D), etc. (Putnam, 1993, 2001; Herreros y de Francisco, 2001; Cornejo, 2005; citados en Güemes, 2016, 137).

2) *La socialización informal*, dirigiendo la mirada hacia espacios públicos como la escuela o el barrio. Dichos escenarios son relevantes para la confianza siempre que las relaciones entre los sujetos se den en condiciones de igualdad y sea posible el encuentro con los desiguales: sujetos de otras clases sociales o con diferencias culturales. La socialización en tales espacios conduciría a eliminar prejuicios y desarrollar un sentido del nosotros amplio que contribuiría al desarrollo de la confianza (Gradstein y Justman, 2000; Katzman, 2003, 2007; citados en Güemes, 2016, 137).

iv) El papel de las políticas públicas en la generación de confianza

La política pública asume un papel importante en el desarrollo de la confianza social, pues configura tres escenarios sociales que sirven de escenario a la creación de la misma: 1) estructuras sociales (como elemento objetivo), 2) imaginarios sociales (como elemento subjetivo o de percepción) y 3) espacios públicos de socialización.

Este modelo supone tener en cuenta los siguientes aspectos: el mercado laboral y clases sociales, las imágenes sociales que promueven las políticas de bienestar, y diseño urbano y variables asociadas a la segregación y segmentación social (Güemes, 2016, 138).



Fuente: Güemes, 2016

Se pueden citar como vías indirectas de influencia política en la confianza las siguientes: las estructuras sociales (haciéndose más equitativas o más polarizados), los imaginarios (tornándose más solidarios o más individualistas/privatistas) y los espacios públicos (convirtiéndose en escenarios de integración social o, por el contrario, reproduciendo las desigualdades y fomentando la endogamia) no son indiferentes al desarrollo de la confianza social. Sostiene que las políticas socialdemócratas tienen efectos muy diferentes a las políticas mercantilistas o neoliberales, siendo las primeras más “amigables” con la confianza social (Güemes, 2016, 139).

Sin embargo, no todos los autores cuando abordan la cuestión de la confianza lo relacionan exclusivamente con el modelo económico y de distribución de la renta como parece hacer Güemes –Estado redistributivo *versus* Estado (neo)liberal–, sino que también lo vinculan con otros aspectos de corte ético o moral (“ejemplaridad pública” para Gomá; la no inclusión de colectivos particulares –discapacitados, mujeres, extranjeros...etc–; la gestión *top down* de lo público; la gobernanza “cerrada” o no participativa).

v) Concepto, naturaleza y tipos de confianza

Cuando el filósofo político John Dunn (1993: 641) afirmaba que “la confianza mutua se encuentra en el núcleo de todos los procesos políticos”, reiteraba un tema que se remonta, al menos, a Thomas Hobbes y a John Locke, y que nos ha llegado a través de los escritos de Tocqueville, Simmel, Tönnies, Durkheim, Weber, Parsons, Coleman y Luhmann¹³.

Confiar significa arriesgar mis intereses en manos de los demás. Esta concepción se acerca a la mencionada definición de Hardin (1998: 12-15) de confianza como «interés encapsulado», a la sugerencia de Gambetta (1988: 217) de que la confianza se construye sobre la creencia de que los demás actuarán hacia nosotros de forma beneficiosa y no maliciosa, y a la suposición de Warren (1999: 311) de que la confianza implica intereses comunes y carencia de malicia (Montero, 2008, 17).

En el nivel individual, la confianza es la piedra angular, mientras que en el nivel estructural, unas organizaciones comunitarias efectivas, y en especial las asociaciones voluntarias, constituyen un presupuesto esencial y necesario para construir las instituciones sociales, económicas y políticas de la sociedad democrática moderna (Montero, 2008, 13).

El interés que en los últimos tiempos ha suscitado la confianza está ligado en buena parte a la fama creciente de otro concepto que es el de capital social. Ambos conceptos, han sido criticados por constituir una suerte de reciclaje de conceptos antiguos ya establecidos en la sociología, antropología y ciencia política (sociabilidad en Simmel, reciprocidad en Tönnies, integración y solidaridad en Durkheim, cohesión social y civismo en Tocqueville, acción social en Weber, reciprocidad de intercambios en Mauss, contratos diádicos en Foster, cultura cívica en Almond y Verba, etc.) (Bebbington, 2002, CEPAL, 2000, Portes y Landolt, 2000).

¹³ Sobre trabajos recientes sobre confianza social, véanse Luhmann (1979); Gambetta (1988a); Hardin (1991, 1993, 1996, 1998, 2002); Putnam (1995, 2000, 2002); Misztal (1996); Seligman (1997); Braithwaite y Levi (1998); Hollis (1998); Van Deth y otros (1999); Warren (1999); Sztompka (2000); Dasgupta y Serageldin (2000); Edwards, Foley y Diani (2001); Dekker y Uslaner (2001); O'Neill (2002), y Uslaner (2002).

Se considera al **capital social** como un recurso social que se asienta en rasgos de la organización social como confianza, normas y redes y que pueden mejorar la eficiencia social facilitando acciones coordinadas (Putnam, 1993:167).

Entendida como un elemento del capital social, la confianza adquiere protagonismo y atención para la ciencia política y la economía, en tanto es útil reduciendo la complejidad social y ofreciendo una solución al problema de interactuar con individuos sobre los que se carece de información (Welch et al., 2005; Offe, 1999; Hardin, 1992; Sztompka, 2000; Torche y Valenzuela, 2001; citados en Güemes, 2016, 133).

La confianza en la Administración Pública, como fenómeno subjetivo, consiste en la “confianza de los ciudadanos en las actuaciones del gobierno para hacer lo que es correcto y percibido como justo” (Easton, 1965).

La confianza es una de las bases más importantes sobre la que se asienta la legitimidad y la sostenibilidad de los sistemas políticos, siendo esencial para la cohesión y bienestar social, ya que afecta a la capacidad de la Administración de gobernar y actuar sin recurrir a la coerción, lo que útil para el funcionamiento imparcial y eficaz de las instituciones públicas.

La confianza en la Administración Pública se basa en dos componentes principales, que puede dar lugar a dos subconceptos de confianza, a saber:

- **La confianza social:** es la confianza de los ciudadanos en su comunidad.
- **La confianza política:** cuando los ciudadanos evalúan a la Administración y a sus instituciones (Panorama, 2013, 39). Está relacionada con el grado de satisfacción con la democracia (instituciones y políticas públicas).

Si lo que interesa es la cohesión social, la cultura de la legalidad o el potencial innovador y emprendedor de una sociedad, la confianza social será más relevante en tanto fomenta la cooperación entre actores desconocidos. Si lo que preocupa es fomentar la eficiencia de instituciones de gobierno mediante la participación ciudadana, la confianza vertical o institucional será la clave (Lin, 1999; de la Maza, 2001; citados en Güemes, 2016, 136).

1. Naturaleza de la confianza

En cuanto a la naturaleza de la confianza existen varias corrientes o maneras de concebirla o aproximarse a ella:

- *Confianza-creencia subjetiva*: concibe la confianza sostiene que la confianza es una creencia acerca de cómo esperamos que se comporten los otros y que refiere a las probabilidades que los otros tienen de hacer o abstenerse de hacer ciertas cosas que afectan nuestro bienestar. Dicha creencia estaría asociada a valores, al optimismo, a la satisfacción con la vida o a cómo se visualiza el futuro (Luhmann, 1996:47; Offe, 1999; Uslaner, 2002; Frykman et al., 2010; citados todos en Güemes, 2016, 134-135).
- *Confianza-percepción racional*: confianza como una percepción racional que depende de la información a la que se tiene acceso y del contexto próximo de interacción (Herreros y Criado, 2001; Sztompka, 2000; citados en Güemes, 2016, 135).
- Una tercera corriente la plantea Khodyakov (2007), quien sugiere que la confianza debe verse como un proceso que envuelve la responsabilidad de ambas partes, el compromiso de las mismas con la relación y la posibilidad de cambio social: la confianza supone anticipar que la otra parte se comportará con benevolencia y ello se resuelve en un proceso de anticipación imaginativa que va más allá de las percepciones racionales (Güemes, 2016, 135).

2. Tipos de confianza: confianza social, confianza y política y confianza singularizada

2. 1) La confianza social

Aun tratándose de un concepto impreciso y confuso, la confianza social (*social trust*) es considerada el elemento central en un complejo círculo virtuoso en el cual un conjunto de actitudes, que incluyen la mutualidad, la reciprocidad y la confianza, se encontrarían asociados con la participación en la comunidad y, especialmente, con la pertenencia a asociaciones y clubes voluntarios, que, a su vez, estarían vinculados a la

implicación cívica y a la participación política democrática, lo que por su parte ayudaría a construir las instituciones sociales y políticas necesarias para un gobierno democrático y efectivo. La democracia y el buen gobierno crearían a continuación las condiciones en las que la confianza social y la confianza política puedan florecer, permitiendo a los ciudadanos desarrollar su sentido de ciudadanía, promoviendo la implicación en la comunidad, el compromiso cívico y la participación democrática, y completando así el círculo virtuoso.

Existen tipos o dimensiones de la confianza social claramente diferentes (Uslaner, 2002: 52-56). La confianza particularizada en personas que conocemos es diferente de la generalizada, que se da en gente que nos es ajena. La confianza social es distinta de la confianza política (Putnam, 1995; Newton, 1999a: 179-180; Uslaner, 2002: 54), y la confianza en la gente es diferente de la confianza en las instituciones (Seligman, 1997).

La confianza social es un fundamento importante de la política y también del gobierno democrático.

Algunos autores la han definido como aquellos lazos débiles o de largo alcance entre personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y que pueden tener distinta identidad y diferentes grados de poder sociopolítico (Güemes, 2016).

Entre las variables que influyen en el grado de confianza social se encuentran las de la renta, el estatus social, la pertenencia a un grupo mayoritario, la satisfacción con el trabajo, el optimismo y los indicadores de felicidad subjetiva, bienestar económico, confianza económica y satisfacción vital. Todas ellas conforman un síndrome habitualmente interconectado de variables individuales, por lo que hemos seleccionado la satisfacción vital como un indicador suficientemente expresivo de ellas. La participación en asociaciones voluntarias (la pertenencia, el activismo o una medida compuesta) es también una variable individual de la que frecuentemente se

señala su estrecha relación con la confianza social, al igual que los vínculos e identificaciones con un tipo determinado de comunidad¹⁴.

La teoría que vincula confianza social, implicación en la comunidad, pertenencia a organizaciones voluntarias, confianza política y satisfacción con la democracia ha recibido un apoyo empírico sólo parcial e insuficiente, al menos en el nivel individual (Montero, 2008, 14).

2.2) La confianza política o institucional (confianza en las instituciones políticas y satisfacción con la democracia)

El término *trust* debería reservarse para las actitudes hacia los individuos, y que el de *confidence* debería ser aplicado a las instituciones. Mientras que la confianza social (*trust*) pertenece a la esfera privada y es una característica de las relaciones personales basadas en las experiencias y los conocimientos de primera mano, la confianza política (*confidence*) pertenece a la esfera pública y política y se construye en base a fuentes secundarias, en especial a los medios de comunicación de masas (Newton, 1999a: 179; citado en Montero, 2008, 20).

La confianza política supone una evaluación positiva de los atributos más relevantes que hacen a cada institución digna de confianza, como credibilidad, justicia, competencia, transparencia y apertura ante puntos de vista distintos (Montero, 2008, 20-21).

Respecto a los orígenes de la confianza política, los estudios recientes han solido centrarse en explicaciones basadas en el capital social o en la psicología social (incluida la confianza social), de una parte, o en teorías políticas o institucionales (incluyendo variables individuales o agregadas, como la satisfacción con la democracia), de otra. Finalmente, las fuentes de satisfacción con la democracia han sido analizadas a través de una mezcla de variables que han medido el voto y las preferencias partidistas, la confianza en el gobierno y en los líderes políticos, las actitudes políticas de los ciudadanos y las características institucionales de sus países,

¹⁴ Véanse, por ejemplo, Whiteley (1999), que añade algunas creencias normativas y códigos morales de los individuos; Delhey y Newton (2003), que añaden satisfacción con la democracia, otros rasgos de la personalidad y redes de amigos; y Freitag (2003), que añade valores morales y confianza en las instituciones políticas.

el rendimiento económico y la valoración de las políticas públicas, las expectativas de los ciudadanos y los años de democracia¹⁵.

Sostienen estos autores que suele darse una confusión entre el apoyo a la democracia y la satisfacción con el rendimiento del gobierno. Arguyen que, mientras que la legitimidad democrática (o el apoyo difuso a la democracia) tiende a ser estable a lo largo del tiempo, la insatisfacción fluctúa de acuerdo con las políticas gubernamentales, la situación de la sociedad, el estado de la economía y el rendimiento de las principales instituciones políticas (Montero, 2008, 25).

2.3) La llamada “confianza singularizada”

En cuanto a los tipos de confianza, algunos autores hablan de “confianza singularizada” para referirse a aquellos lazos fuertes que se gestan con la familia, amigos o miembros de una misma etnia en ambientes multiétnicos. También cabe diferenciarla de la confianza institucional o vertical, que refiere a la confianza en las instituciones sociales, sean estas gubernamentales -como el Congreso, Poder Judicial o policía- o no gubernamentales -como la Iglesia o los sindicatos- (Rothstein 2000; Levi, 1998; citados en Güemes, 2016, 136).

vi) Factores que influyen en la confianza en la Administración

En el Informe Panorama 2013, la OCDE enumera los factores que influyen en el nivel de confianza ciudadana en la Administración Pública, señalando los siguientes (Panorama, 2013, 39-42):

1. *Aporta legitimidad al sistema político.* La confianza es esencial para el bienestar y la cohesión social, ya que afecta a la capacidad de las Administraciones para administrar y les permite actuar sin tener que recurrir a la coerción. En consecuencia, es un medio eficaz para reducir los costes de transacción en cualquier relación social, económica y política (Fukuyama, 1995). Un alto nivel

¹⁵ Véanse, por ejemplo, Clarke, Dutt y Kornberg (1993); Anderson (1998), que también tiene en cuenta la confianza social; Anderson y Guillory (1997); Anderson y Tverdova (2001).

de confianza en la Administración podría aumentar la eficiencia y la eficacia de las operaciones administrativas.

2. *Es relevante para un funcionamiento correcto y eficaz de la Administración* (fidelidad al Estado de derecho o la provisión de servicios públicos básicos y la provisión de infraestructuras). Señala la OCDE, apoyándose en otros autores, que son particularmente importantes el Estado de derecho y la independencia del poder judicial, ya que su buen funcionamiento es un factor esencial de la confianza en la Administración (Panorama, 2013, 40; Knack y Zak, 2003; Johnston, Krahn y Harrison, 2006; Blind, 2007).
3. *Evita oportunidades para los “vividores” y corruptelas.*
4. *Ayuda a poner en práctica reformas estructurales.* Señala la OCDE que “En un ambiente de alta confianza, tales reformas no solo pueden ser aprobadas y aplicadas correctamente, sino que también pueden mantenerse el tiempo suficiente para rendir sus frutos. Esto amplía el plazo para las decisiones políticas. En un clima de baja confianza, los ciudadanos darán prioridad a los beneficios inmediatos, apropiables y parciales e inducirá a los políticos a buscar réditos oportunistas y de corto plazo con promesas de «todo gratis» y actitudes populistas (Gyorffy, 2013)”.
5. *Implica un mayor cumplimiento voluntario de las normas* por parte de los ciudadanos y reduce la ejecución forzosa.
6. *Facilita las decisiones económicas, la inversión y el consumo al confiar más en la economía.*
7. *Es crucial en las situaciones de crisis y en la gestión de las mismas.*
8. *Una Administración abierta y receptiva es un entorno propicio para reforzar la confianza entre la Administración y los ciudadanos de forma bidireccional.*

Cabe destacar que la confianza puede circular de forma bidireccional: no solo importa la confianza de los ciudadanos y organizaciones en la Administración Pública para la eficacia de las políticas; sino el hecho de que también la confianza de la Administración en los ciudadanos y organizaciones y la confianza interna de las Administraciones pueden condicionar la formulación de políticas y sus resultados (Bouckaert, 2012).

En el Informe Panorama 2013, la OCDE clasifica en cuatro grupos los factores que han de tenerse en cuenta en la confianza ciudadana en la Administración, a saber:

1. La cultura, el contexto -la confianza es muy dependiente del contexto-.
2. El marco institucional.
3. Los resultados económicos y sociales, lo cual está relacionado con las expectativas de los ciudadanos.
4. El rendimiento de las instituciones (Panorama, 2013, 49).

Una conclusión general, destaca la OCDE, es que la confianza y la mayoría de sus factores están interrelacionados y se autocompletan y, por tanto, se complementan en su relación con la gobernanza pública y el desarrollo económico.

Siguiendo a Bouckaert, la confianza en la Administración se puede analizar en tres niveles (Bouckaert, 2012):

- A nivel macro: confianza se identifica con las instituciones políticas y el funcionamiento de la democracia.
- A nivel meso: la confianza se identifica con la formulación de políticas (es decir, con la capacidad de las Administraciones para gestionar los aspectos económicos y sociales y para generar expectativas positivas para el bienestar futuro).
- A nivel micro: la confianza se identifica con el impacto de la Administración en la vida cotidiana de las personas a través de la prestación de servicios. Ha de tenerse en cuenta que, según la OCDE, la satisfacción con los servicios públicos es mucho más alta que la confianza en la Administración, pero una satisfacción más elevada con los servicios públicos no se traduce necesariamente en una mayor confianza en la Administración.

Cabe destacar que la confianza tiende a ser más alta en el nivel local (más cercana al ciudadano); y tiende a ser más alta para los usuarios reales de los servicios públicos que para los no usuarios (Panorama, 2013, 49).

Qué duda cabe que para aumentar la confianza hay que incidir en los tres niveles, siendo fundamental la integración de la diversidad en el proceso con objeto de

umentar la confianza en general derivada de la mayor participación ciudadana en los procesos. Ha de reforzarse las sinergias a lo largo de cada una de estas esferas.

Cuando se trata de influir en la confianza, no sólo importa el qué de las políticas públicas, sino también *el cómo, el para quién y el con quién*.

vii) La dimensión de la confianza como “gobernanza pública”

La dimensión de la confianza como gobernanza pública –el marco institucional y su funcionamiento– puede entenderse mejor cuando este concepto se divide en un conjunto de componentes procesados e interrelacionados que sintetizan lo que los ciudadanos esperan de la Administración. La OCDE ha propuesto los siguientes componentes (Panorama, 2013, 50):

1. *Fiabilidad*: capacidad de las Administraciones para minimizar la incertidumbre en el entorno económico, social y político de sus ciudadanos y para actuar de una manera consistente y predecible.
2. *Capacidad de respuesta*: provisión de servicios públicos accesibles, eficientes y orientados al ciudadano que aborden eficazmente las necesidades y expectativas del público.
3. *Apertura e inclusión*: enfoque sistemático y competo para la institucionalización de una comunicación bidireccional con las partes interesadas, mediante el cual se proporciona información útil y relevante y la interacción se fomenta como un medio para mejorar la transparencia, la responsabilidad y el compromiso.
4. *Integridad*: alineación de las Administraciones e instituciones públicas con principios generales y normas de conducta que contribuyen a salvaguardar el interés público, a la vez que previenen la corrupción.
5. *Imparcialidad*: en un sentido procedimental, tratamiento consecuente de los ciudadanos (y empresas) en los procesos de formulación de políticas y en la implementación de políticas.

Cabe también destacar la idea o concepto de “integridad”, cuestión que es transversal. La integridad parece ser esencial para la confianza en la Administración, ya que la correlación entre la percepción sobre la corrupción y la confianza en la Administración es alta. Desde la gobernanza pública se ha de luchar contra la

corrupción y se debe fomentar la credibilidad y la legitimidad de los actores involucrados en la toma de decisiones políticas, salvaguardando el interés público y restaurando un sentido de imparcialidad en las decisiones políticas. Se debe incidir en aquellas áreas de alto riesgo en la intersección de los sectores público y privado - gestión eficaz de los conflictos de intereses, regulación adecuada sobre los lobbies y la financiación política- (Panorama, 2013, 58-59).

viii) La “ejemplaridad pública”. Su relación con la confianza

La responsabilidad del ejemplo concierne a todos los hombres por igual, pues vivimos en una red de influencias mutuas de la que no podemos escapar. Pero esa responsabilidad pesa especialmente en las personas públicas. Por ello, según el filósofo y jurista Javier Gomá¹⁶, es necesaria una nueva ejemplaridad que constituya al hombre en verdadero ciudadano, lo que es fuente de moralidad social y favorece la democracia.

La ejemplaridad es un imperativo. El ejemplo, por su parte, tiene que ver con el ser. La ejemplaridad tiene que ver con el deber ser. El ejemplo puede ser positivo o negativo, mientras que la ejemplaridad, si utilizamos el término con propiedad, es siempre un concepto positivo.

No vivimos en la isla de Robinson. Nos guste o no nos guste, unos somos ejemplo para otros, estando arrojados a una red de influencias mutuas. (Gomá, 2014, 91).

Si yo vivo en una red de influencias mutuas, si mi ejemplo produce un impacto, necesariamente positivo o negativo en mi círculo de influencias, si yo —quiera o no—, soy escuela de la educación sentimental de las personas en mi entorno.

Es muy importante distinguir entre el ideal de la ejemplaridad, y la realidad misma, compuesta por todos nosotros, que es el mundo de la imperfección (Gomá, 2014, 94).

¹⁶ Entrevista a Javier Gomá, publicada en *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*; Núm. 7 zk./2014. Págs. 88-99 or.; ISSN: 2173-6405

Pero, ¿qué ha ocurrido para que un concepto que ha sido forjado en el ámbito estrictamente filosófico y literario, planteado a largo plazo, haya logrado satisfacer una demanda que se antojaba escondida, aunque quizás latente? Gomá cree que responde a dos necesidades que tenía planteadas la sociedad y que los conceptos hasta entonces vigentes no satisfacían. Por una parte, la versión clásica que el Estado de Derecho defendía: “Cumple la ley y haz lo que quieras”. Si tú cumples la ley, tenemos asegurada una sociedad virtuosa y bien ordenada. Hace tiempo que tuve la intuición de que el cumplimiento de la ley es condición necesaria, pero no suficiente para asegurar una sociedad bien organizada. En el contexto de esta crisis, hemos sido testigos de determinados comportamientos que, aun ateniéndose estrictamente a la letra de la ley, han merecido un reproche social generalizado (Gomá, 2014, 95-96).

Todos somos ejemplos públicos, todos somos personas públicas, porque todos somos ejemplos y producimos un impacto en nuestro ámbito de influencia. La responsabilidad que recae sobre funcionarios, políticos o Casa Real no es distinta a la de que cualquier ciudadano, que también es una persona pública, porque los políticos profesionales o las autoridades que salen en televisión no tienen el monopolio de las personas públicas. La responsabilidad es la misma, no hay un *novum* (Gomá, 2014, 96-97).

Javier Gomá plantea la siguiente pregunta para hacernos reflexionar: ¿qué es mejor, una sociedad organizada por leyes coactivas que restringen nuestra libertad exterior, o una sociedad compuesta por ciudadanos dotados de buen gusto que tienden hacia la virtud, y mantienen una actitud de repugnancia hacia lo indecente o deshonesto? (Gomá, 2014, 97).

ix) La relación entre la transparencia y la confianza pública, ¿incrementa la transparencia, por sí sola, la confianza y reputación de las instituciones públicas?

Según Rubiños Gil (2014, 11)¹⁷, tres factores clave han alimentado el debate que en los últimos tiempos ha surgido en torno a la necesidad de reforzar la transparencia en el sector público:

¹⁷ Sobre Rubiños Gil, véase la conferencia “La transparencia, la comunicación y la confianza en las instituciones públicas: los casos comparados de la Freedom of Information Act en el Reino Unido y la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información en España”, María Rubiños Gil, Instituto

1) La crisis económica y los consiguientes recortes en su presupuesto.

2) La notoriedad alcanzada por los casos de corrupción, que han incrementado su descrédito entre la ciudadanía, cayendo la confianza de lo público (Castells, 2009; Villoria, 2012).

3) El retraso en la modernización de unas administraciones públicas que no han adaptado en muchos aspectos su funcionamiento a los nuevos tiempos y las nuevas exigencias de la sociedad y los ciudadanos (Brugué y Subirats, 1996).

El barómetro de confianza que anualmente publica Edelman mostraba un gap histórico entre la confianza que se otorga a las empresas (58%) y a los gobiernos (44%). En la evolución de este indicador desde 2009 se aprecia que, si bien las empresas parecen ir recuperando terreno y acercándose a los niveles pre-crisis, los gobiernos no acaban de remontar, y la confianza en ellos está en 2014 sólo un punto porcentual por encima que la registrada en 2009 (Rubiños Gil, 2014, 4).

Putnam (2000) introdujo el concepto de “confianza delgada”, que se refiere a la que se deposita en personas o agentes que en realidad no conocemos de primera mano. Este sería el tipo de confianza que los ciudadanos tienen (o no) en las instituciones.

Varios autores coinciden en afirmar que esta confianza no es sólo una aspiración de naturaleza ética, sino que contar con ella facilita además la acción de gobierno. Con mayores niveles de confianza, los gobiernos tienen menos necesidad de recurrir a las fuerzas del orden para hacer cumplir la ley (Gamson, 1968) y mayor facilidad para conseguir aprobar legislación importante, mientras que unos niveles reducidos de confianza conllevarían por el contrario una mayor polarización en el sistema político y mayores dificultades para sacar adelante proyectos legislativos. Fukuyama, siguiendo la misma argumentación, relaciona esta confianza con el capital social de una sociedad. Este autor define la confianza como “la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos sus miembros (Fukuyama, 1996, 15; citado

Universitario de Investigación Ortega y Gasset (III Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña Santiago de Compostela, Septiembre 2014).

<http://www.alice-comunicacionpolitica.com/abrir-ponencia.php?f=461-F54168fa34611410764707-ponencia-1.pdf> (última consulta 29-06-2016)

en Rubiños Gil, 2014, 4)”, y añade que el capital social surge de la prevalencia de la confianza en una sociedad o en ciertos ámbitos de ella, desde grupos sociales tan básicos como la familia hasta el grupo de mayor tamaño, la propia nación. El bienestar de los países, así como su capacidad para competir, están para él condicionados por una única y penetrante característica cultural: el nivel de confianza inherente a esa sociedad.

Pharr y Putman (2000) señalan que en los países más desarrollados, la falta de confianza en los líderes políticos tiene sus raíces en el desempeño de los políticos, el cambio en perspectivas sociales y en el papel crucial de los medios de comunicación. En lo que se refiere al desempeño, uno de los factores que puede explicar este descenso de la confianza es el déficit ético que se percibe en el comportamiento de los representantes políticos y de la administración y su lealtad (o falta de ella) a los ciudadanos. El cambio de las perspectivas sociales es también señalado por algunos autores como un factor explicativo, en el sentido de que la ciudadanía en estos países cuenta con un mayor nivel formativo, lo que le hace ser más escéptica y exigente a la hora de juzgar a sus gobernantes, y a la vez más sensible a las cuestiones éticas (Parker, 2008). El otro factor clave a la hora de explicar esta caída de los niveles de confianza es la percepción de corrupción en la administración, que afecta a la cultura cívica y erosiona el capital social positivo, a la vez que potencia el negativo (Levi, 1996).

El impacto de la crisis económica de los últimos años se ha unido a la crisis que ya venía desarrollándose desde hace décadas en el caso del sector público: los problemas de ineficiencia, de excesivo gasto, de poca capacidad de respuesta o de cerrazón organizativa; pero, como señalan, lo más importante para entender la crisis del sector público no son estas disfuncionalidades internas sino la pérdida de valores y de objetivos, así como la crisis del propio concepto de lo público (Brugue y Subirats, 1996, 15; citados en Rubiños Gil, 2014, 5)”.

A esta crisis de valores se ha unido la crisis económica, produciéndose un auténtico cambio de escenario: una ciudadanía cuyas condiciones de vida se van deteriorando, cada vez más desencantada pero también más observadora y exigente hacia sus gobernantes. Todo esto, combinado con una disminución de los recursos disponibles, obliga a las administraciones a “hacer más con menos” y a correr el riesgo

de no satisfacer las expectativas de los ciudadanos (Canel, 2014; citado en Rubiños Gil, 2014, 5).

Como señala Sztompka (1999), hay confianza en una institución cuando ésta es percibida como eficaz, representativa, justa y neutral. La mencionada necesidad por parte de las instituciones de optimizar al máximo los recursos en un contexto de contracción del gasto (que implica redimensionar plantillas, incrementar funciones y responsabilidades y reducción de recursos), puede derivar en una merma de su legitimidad de ejercicio y esta a su vez en una pérdida de confianza en la institución. Frente a la legitimidad de origen, con la que cuentan la mayor parte de las instituciones en una sociedad democrática, la legitimidad de ejercicio supone la adecuación de las instituciones públicas a los valores constitutivos de la identidad de las sociedades; es decir, cómo es percibido y experimentado el desempeño de esa institución, su actuación, la ejecución de sus atribuciones, su eficacia y su eficiencia (Habermas, 1975; citado en Rubiños Gil, 2014, 5).

En sus investigaciones, Rubiños Gil concluye, refutando su hipótesis, que la transparencia institucional, *per se*, no incrementa la confianza ni mejora la reputación de las instituciones públicas: se trata de una condición necesaria pero no suficiente para que esto ocurra. La autora destaca el papel clave de la información y de los *mass media*, pero afirma que puede darse un problema de saturación de información.

Sostiene que las Administraciones han de ser proactivas y no sólo reactivas en la publicación de la información y que, aparte de la transparencia, deben llevarse a cabo reformas de mayor calado para superar la crisis institucional, acabar con la corrupción, aumentar la ejemplaridad y resaltar el hecho de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

x) Confianza ciudadana, legitimidad y poder político

El poder es la probabilidad de obtener obediencia. Gomá, en su artículo “Ideal democrático”, plantea la siguiente cuestión: ¿Qué necesitamos? Y responde lo siguiente: necesitamos fuerza, innovación, emoción, entusiasmo que nos eleven y nos inspiren un nuevo ideal constructivo que sustituya el anterior ideal de la liberación individual. Me gusta distinguir entre inteligencia y sabiduría (Gomá, 2016, 115).

La ejemplaridad es un ideal particularmente idóneo para una época post-autoritaria. Porque en una época autoritaria y aristocrática la minoría impone los principios que regulan la comunidad por medio de la coacción, física o simbólica. Mientras que en época democrática e igualitaria los principios solo son eficaces si se trueca la coacción por la persuasión. Y la ejemplaridad es una ideal que, por su propia naturaleza, se funda en el atractivo de la regla que propone y no trata de imponerse por coerción (Gomá, 2016, 16).

El poder político ha sido durante milenios, como la cultura misma, autoritario y jerárquico. Pero en una democracia, en la que por definición nadie es más que nadie, el poder debe hallar otro fundamento. El primero es sin duda la legitimidad de origen: elecciones periódicas que promueven la alternancia en el poder de una élite, responsable ante los votantes. Pero si algo nos ha enseñado esta crisis reciente es que la legitimidad de origen, siendo del todo necesaria, no es suficiente. Hemos sido testigos de muchas ilegalidades dignas de sanción jurídica. Pero también hemos observado muchos comportamientos que, ajustándose en lo formal a la ley, nos repugnan y nos parecen dignos de reproche moral. La legalidad no es suficiente en democracia para asegurarse una comunidad política bien ordenada: exigimos un plus extralegal y el concepto de ejemplaridad incluye ese plus. Al titular del poder le exigimos, además de ser elegido conforme a un principio democrático, que ejerza ese poder democráticamente, es decir, ejemplarmente, lo cual le confiere especial legitimidad y mayor probabilidad de aceptación social y a la postre de obediencia al orden constituido, que es de lo que se trata en política (Gomá, 2016, 116-117)¹⁸.

Es interesante ver cómo va cambiando el discurso que persuade a la ciudadanía a obedecer. Esto lo resume con gran maestría Gomá con la siguiente reflexión:

“Durante milenios, ese discurso ha sido jerárquico, patriarcal y aristocrático. Y eso ha sido así hasta el siglo XX. Lo decía Chateaubriand en *El genio del cristianismo*, refiriéndose al espíritu idiosincrásico, al momento creador distintivo de una época. En el siglo XX, uno de los signos distintivos y creadores es el de la profunda justicia, e incluso belleza, que tiene la igualdad. La realización histórica del principio de la igualdad está haciendo reventar el tinglado aristocrático y patriarcal que ha estado vigente en la sociedad y en la cultura occidental desde la obra de los tiempos, durante milenios. Vivimos ahora en esa época de desconcierto, en la que se está realizando ese principio igualitario, y todavía no

¹⁸ El capítulo VI “El ideal democrático”, contenido en la obra “La realidad social de España” (INAP, abril de 2016) contiene la transcripción de la intervención oral de Javier Gomá en el ciclo sobre “La realidad social en España” en la sede del INAP, en febrero 2014.

sabemos muy bien cómo gestionarlo, tanto en el ámbito privado, como en el ámbito público. Un súbdito obedece a otro. Un ciudadano se obedece a sí mismo...” (Gomá, 2014, 98)

Ya no se trata de ser más libres sino de cómo practicar esa libertad ampliada en el proceso de liberación, qué uso darle para que la convivencia sea posible y satisfactoria (Gomá, 2016, 117).

Gomá pone como ejemplo el de la paternidad, pues ilustra el cambio que se está produciendo, el paso de una sociedad jerárquica, patriarcal y aristocrática, a otra sociedad, igualitaria, que trastoca los principios del poder y la obediencia. Así, por ejemplo, la paternidad está pasando de ser un hecho biológico a empezar a ser un hecho moral. Durante muchísimo tiempo, y hasta hace no mucho, un padre le podía decir a su hijo: «¡Esto lo haces, porque lo digo yo, porque soy tu padre!» (Gomá, 2014, 98).

Una reflexión crucial que plantea Javier Gomá en relación a la legitimidad en el ámbito político y la confianza es la siguiente:

“No basta con el hecho original, político, electoral, sino que se requiere un plus en el ejercicio de esa potestad. Ese plus bien puede asociarse a la palabra ejemplaridad, en la medida en que es una llamada a la conciencia, al impacto moralizador como realizador de su ejemplo, de la potestad que ha recibido de los ciudadanos. Una potestad, precisamente, basada en la confianza. Y he aquí que la confianza la suscitan, la inspiran, las personas dignas de crédito, las personas dignas de confianza, precisamente... En la sociedad postideológica en la que vivimos, en la que los presupuestos generales del Estado o de la administración que corresponda, están en un altísimo porcentaje comprometidos en Educación, en Sanidad, en los planes de empleo, las pensiones... las promesas que los políticos pueden hacer tienen pequeño margen. Asistimos a un panorama en que los programas políticos son sustituidos progresivamente por sus autobiografías. Barack Obama llegó a ser presidente de los EEUU no porque escribiera un libro sobre Derecho Internacional ni un programa sobre Derechos Humanos, sino porque escribió no una sino dos autobiografías. No sé si es el caso del lehendakari, pero sí es el caso del actual presidente del gobierno español, que pocas semanas antes de presentarse a las elecciones publicó un libro sobre sí mismo titulado precisamente En confianza. Su partido publicó un programa político que nadie leyó pero, en cambio, él optó por la vía de la autobiografía, porque la ansiedad de los políticos en esta época postideológica es suscitar confianza entre la ciudadanía para obtener su obediencia; una obediencia de ciudadanos, no una obediencia de súbditos. Para inspirar confianza, lo más importante para un político es convertir su vida en un ejemplo, con el fin de inspirar confianza. Por eso los programas políticos son sustituidos por biografías, en el que el político le dice al ciudadano: «Puedes confiar en mí, porque soy una persona digna de confianza, porque mi vida es un buen ejemplo: es un ejemplo que merece tu confianza»” (Gomá, 2014, 99).

xi) Confianza en el sector público: ¿hay alguna evidencia de un declive a largo plazo? Tesis de algunos autores

Sostienen Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, los cuales han centrado su estudio en países europeos y norteamericanos que, **a pesar de las preocupaciones acerca de los niveles decrecientes de confianza en el gobierno y, más específicamente, en la Administración**

Pública, estas preocupaciones sólo están respaldadas generalmente por la ocasional referencia a un solo sondeo de opinión o a una serie temporal incompleta. Sostienen que “La equivocación más común es aquella según la cual hay una tendencia entre los ciudadanos a tener una visión del sector público que se deteriora crecientemente, y, más específicamente, de los servicios públicos. La razón más comúnmente alegada de este descontento es el fracaso del sector público en su funcionamiento” (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 52).

Añaden estos autores que el acceso a datos comparativos internacionales y a series de datos temporales específicos de un país ha sido muy difícil para los creadores de políticas públicas y para los académicos. Mediante la confianza en una serie de seguimientos, incluidos los del Eurobarómetro y los *World Values Surveys*, Van de Walle, Roosbroek y Bouckaert deducen que los hallazgos contradicen de alguna manera el discurso político y popular y que, empíricamente, hay poca evidencia de un declive general a largo plazo en la confianza al gobierno, aunque hay instituciones que han padecido una pérdida de confianza (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 66). Afirman que, a pesar de la persistente opinión acerca de la confianza en el sector público, muchos países se enfrentan a una carencia de datos fiables, y que la calidad y el detalle de la mayoría de los datos de opinión es insuficiente.

Para estos autores el fenómeno más interesante, sin embargo, es la fuerza y la tenacidad del discurso político acerca de un declive de la confianza ciudadana en el sector público, pues los creadores de políticas públicas creen en general que tal declive existe. Los autores sostienen una hipótesis: las preocupaciones acerca de la confianza pública han entrado en la agenda más o menos en el mismo período en todos los países, y la atención muestra un cierto número de fluctuaciones (Schedler, 1993; citado en Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 67). En algunos países, ciertos acontecimientos han traído a la agenda la confianza política, aunque los sondeos no mostraron declive alguno. El ejemplo es Bélgica, donde la confianza comenzó a decaer a comienzos de los años noventa después de que un largo debate sobre la separación entre los ciudadanos y el gobierno hubiese comenzado. Algo similar ocurre en Holanda, donde la confianza pública comenzó a convertirse en un punto del discurso político y en las encuestas después de haber sido incorporado a la agenda por un partido populista nuevo (van der Brug, 2003; citado en Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 67).

En su estudio conjunto concluyen estos autores que la “confianza en el gobierno” o la “desconfianza” en el mismo es un fenómeno que tiene que ser incorporado a la agenda antes de que comience a influir sobre los sondeos y que, más que estudiar los niveles de confianza o buscar las razones de esta desconfianza (en relación a variables como el rendimiento del

sector público, el rendimiento político, la economía o acontecimientos específicos), debería reenfoque la doctrina politológica su atención a considerar por qué la confianza pública —en el gobierno o en el sector público— se convierte en un punto de la agenda social y política en un determinado momento y por qué no lo hace en otros (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 67).

xii) Medición de la confianza en la Administración

El nivel de confianza se mide, fundamentalmente, a través de encuestas de percepción/satisfacción, preguntando a los ciudadanos, empresas o expertos si confían (o tienen seguridad) en la Administración, en su liderazgo y/o en instituciones específicas. También se formulan a menudo preguntas sobre su satisfacción con los servicios públicos¹⁹.

Las limitaciones de las encuestas internacionales hacen que sea difícil obtener una comprensión minuciosa de cómo evoluciona la confianza de los ciudadanos en la Administración (Panorama, 2013, 43-44).

xiii) Patrones y tendencias de la confianza en la Administración de los países de la OCDE

El informe *Panorama 2013* de la OCDE detalla esta cuestión. Las ideas generales son las siguientes:

- España se sitúa en la media en cuanto a la confianza en la Administración nacional (año 2012). La confianza fue mayor en los países emergentes, especialmente en Indonesia y China.
- El nivel medio de confianza en la Administración en 2012 estaba por debajo de su nivel anterior a la crisis en 2007.
- En términos generales, la confianza en la Administración es similar a dos instituciones clave del sector privado: instituciones financieras y bancos y medios de comunicación. La confianza en los medios de comunicación fue

¹⁹ Preguntas usuales suelen ser las siguientes: ¿tiene Vd. o no confianza en...? ¿está Vd. satisfecho con...?....

significativamente más elevada en la Administración en Irlanda, España y Portugal en 2010 (Panorama, 2013, 44-49).

xiv) Conclusiones para la comprensión y mejora de la confianza en la Administración

La OCDE apunta las siguientes (Panorama, 2013, 60):

1. Necesidad de establecer una agenda con horizonte a medio plazo de carácter multisectorial y con la participación de múltiples actores. Además, sería necesaria una medición regular y comparable a nivel internacional de la confianza en la Administración por los ciudadanos y las empresas. La OCDE propone llevar a cabo esta medición a través de una nueva encuesta(s) que combine elementos de las encuestas existentes o mediante la mejora de las encuestas actuales (en cuanto a su representatividad, diseño de la encuesta y que incluyan la redacción de las preguntas y las escalas adjuntas). Se podría aumentar la participación de oficinas nacionales de estadística (ONES) que participen en la medición de la confianza en la Administración.

2. Necesidad de un enfoque renovado sobre la confianza en la Administración para aportar una nueva perspectiva a la gobernanza pública, fortaleciendo el papel de los ciudadanos, no sólo mediante el pago de impuestos y el cumplimiento de la ley, sino también con su receptividad a las políticas públicas y la cooperación en su diseño y aplicación [enfoque del conocimiento].

B) LA DESCONFIANZA O DESAFECCIÓN HACIA LO PÚBLICO

i) La relación entre desconfianza y democracia. La erosión de la confianza ciudadana hacia las instituciones políticas. ¿Es un mito la apatía ciudadana en relación a lo público?

La desconfianza es consustancial a la democracia, pues tiene una función estructural, materializándose en una serie de prácticas —la vigilancia, la prevención y el enjuiciamiento— mediante las cuales la sociedad ejerce la presión y la corrección (Abramson, 1976, 469-478).

La erosión de la confianza de los ciudadanos hacia los dirigentes e instituciones democráticas constituye uno de los fenómenos más estudiados en la ciencia política en las dos últimas décadas²⁰.

¿Cómo debemos comprender los hechos tradicionalmente interpretados como el índice de una “crisis”, un “malestar” o incluso de cierta “desafección”? (Andersen, K., 1976, 74-95). Ante esta cuestión las interpretaciones contemporáneas aluden, a menudo y de manera ciertamente confusa, a los siguientes efectos:

- el auge del individualismo (culpando al “neoliberalismo”),
- el cada vez mayor relativismo moral en la gestión de lo público,
- el repliegue de lo pública a favor de la esfera privada,
- el declive de la “voluntad política”,
- o el advenimiento de élites cada vez más disociadas de la ciudadanía.

Muchas de estas interpretaciones parten de una consideración sombría o amarga del presente con la nostalgia de un pasado ciudadano sobradamente idealizado.

El proyecto democrático resulta incompleto desde el mismo momento en que fue proclamado o, dicho de otro modo, “el mundo no ha conocido jamás regímenes plenamente democráticos”. Las democracias reales existentes han resultado siempre inacabadas o incluso confiscadas, y siempre han estado sometidas a tensiones y a contestación permanente. De ahí que el desencanto haya acompañado constantemente a las esperanzas que provocaron la ruptura con los mundos de la heteronomía y el despotismo. **El principio electoral de construcción de la legitimidad de los gobernantes y la expresión de la desconfianza ciudadana frente a los poderes vienen históricamente de la mano (Rosanvallon, 2006, 221).**

Sostiene Rosanvallon que, mientras que la legitimidad es una cualidad jurídica (de orden estrictamente procedimental: es producto único y perfecto del proceso electoral); la confianza, en cambio, es un fenómeno mucho más complejo. Constituye una suerte de “institución invisible” que cumple al menos las siguientes funciones: profundiza en la calidad

²⁰ Los títulos de las obras más destacadas sobre el tema bastan por sí solas para hacernos una idea de sus conclusiones: *Le Désenchantement démocratique* o *La Démocratie à l'épreuve* marcan la pauta de la bibliografía francesa, y la literatura anglosajona es por supuesto mucho más vasta: *Distrust and Democracy*; *Why Americans still don't Vote*; *Why People don't Trust Government*; *Disaffected Democracies*; *Critical Elections*; *Critical Citizen*; *The Vanishing Voter*; *Political Mistrust and the Discredit of Politicians*. Estas obras son solo algunos de los más destacados. En ellos observamos como hecho significativo que las democracias más recientes tampoco escapan al fenómeno, tal y como lo atestigua en especial la situación en los países ex comunistas de la Europa del Este.

de la legitimidad, al añadir a su carácter estrictamente procedimental una dimensión moral (de integridad en su sentido más amplio) y una dimensión sustancial (la preocupación por un bien común) (Rosanvallon, 2006, 221-222).

La confianza constituye un economizador institucional, que viene a “internalizar” todo un conjunto de mecanismos de verificación y prueba. Esta disociación entre la legitimidad y la confianza ha constituido un problema clave en la historia de las democracias.

Por otro lado, existen además dos dimensiones que deben ser tomadas en consideración a la hora de comprender la dinámica de las diversas experiencias democráticas:

- el funcionamiento y los problemas de las instituciones electorales representativas (esta dimensión es la que ha sido mayormente estudiada por los historiadores y politólogos),
- y la constitución de un universo de la sospecha y la desconfianza.

En los últimos tiempos, en cuanto a la desconfianza se refiere, los escritos han destacado lo siguiente: historia de las resistencias y las reacciones a las imposiciones del poder, sociología de las formas de desafección cívica o del rechazo al sistema político, etc., actitudes y acciones, todas ellas, que han sido analizadas a la luz de las diferentes categorías de la desconfianza. Sin embargo, estos estudios no han sido contextualizados en un marco más general.

En uno de sus *papers*²¹, Pierre Rosanvallon distingue tres modalidades/instrumentos principales derivados de la desconfianza: los poderes de vigilancia, las formas de soberanía negativa, y la democracia del juicio, “la contrademocracia” (Rosanvallon, 2006). Al “pueblo-elector” del contrato social se han superpuesto las figuras más activas del “pueblo-vigilante”, del “pueblo-veto” y del “pueblo-juez” (Rosanvallon, 2006, 230). Por eso podemos hablar en este sentido de “contrademocracia”: no se trataría tanto del contrario a la democracia, sino más bien de una “democracia de oposición” o “democracia de los contrapoderes”. Todo ello deriva en un complejo proceso efectivo de la apropiación social del poder. La actividad democrática se ha vuelto mucho más multiforme.

²¹ El artículo “Democracia y desconfianza” se corresponde con el texto de la conferencia del profesor del Collège de France Pierre Rosanvallon en el CEPC el 28 de septiembre de 2006, y recoge en lo esencial las líneas generales de su último libro, recientemente aparecido en Francia: *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, París, 2006. Puede consultarse el artículo en el siguiente enlace: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:axEXiXE4oPYJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2210465.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es> (última visita, 11/07/2016)

La falta de confianza en los otros y la desconfianza hacia los gobernantes oficiales son correlativos, tal y como ha quedado demostrado por amplios estudios comparativos: así, se comprueba que Brasil posee, con distancia, los niveles de confianza más bajos en sus instituciones políticas, del mismo modo que los indicadores de su confianza interpersonal son también los más bajos: sólo el 2,8 por 100 de los brasileños responde positivamente a la afirmación “se puede confiar en la mayor parte de la gente”; mientras que en Dinamarca, donde la situación es precisamente la opuesta (la respuesta positiva a esta pregunta sube hasta el 66 por 100), una fuerte confianza en los otros viene emparentada con una actitud menos recelosa hacia el gobierno.

La corrupción es proporcionalmente mejor tolerada en aquellos lugares donde se dan mayores niveles de desafección democrática. **La desconfianza democrática y la desconfianza estructural están por lo tanto interconectadas y dependen la una de la otra.**

Desde un punto de vista sociológico, resulta igualmente patente que las coaliciones negativas son más fáciles de organizar que las mayorías positivas. **En la calle, en la protesta mediática o en la expresión simbólica, no cuenta ya tanto una mera cuestión aritmética. Las verdaderas mayorías sociales de acción son por el contrario mucho más difíciles de constituir. Presuponen, por su propia naturaleza, ya sea un consenso pasivo, ya sea un acuerdo positivo y deliberado. No pueden, como a menudo hacen las mayorías electorales, y aún más las coaliciones reactivas, fundarse sobre equívocos o ambigüedades. Son por lo tanto más frágiles y volátiles.**

Una nueva democracia de rechazo se ha superpuesto, como consecuencia, al proyecto original de la democracia. Ha acabado imponiéndose así una forma de soberanía popular que podríamos denominar como el “pueblo-veto”. El gobierno democrático ya no se define únicamente por un proceso de autorización y legitimación, sino que se estructura esencialmente a través de la confrontación permanente con diferentes categorías de veto provenientes de grupos sociales, fuerzas políticas o económicas (Rosanvallon, 2006, 229-230).

Por último, la contrademocracia está constituida en tercer lugar por el aumento de poder del juridización de lo político constituye su vector esencial (la figura del “pueblo-juez”. Esta figura sugiere que los ciudadanos se muestran cada vez más proclives a esperar de los tribunales resultados que ya no esperan obtener a través de las elecciones. Semejante juridización se inscribe en el marco de un declive de la “reactividad” de los gobiernos frente a las demandas de los ciudadanos. Queremos tanto más que los gobiernos sean obligados a rendir cuentas (principio de *accountability*) precisamente cuanto menos parecen estar a la

escucha de las expectativas de la sociedad (principio de *responsiveness*). Pasamos así de democracias de confrontación a democracias de imputación (Rosanvallon, 2006, 229-230).

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la cuestión de la desconfianza ciudadana hacia las instituciones democráticas no sólo está relacionada con los procesos electorales, ante lo cual también podemos plantearnos la siguiente cuestión, ¿se debe interpretar la abstención electoral exclusivamente en términos de desafección o apatía ciudadana? Algunos autores sostienen que por medio de la abstención no sólo se expresa indiferencia, sino que puede representar también una modalidad de sanción. Una correcta aproximación al problema implicaría considerar los comportamientos de abstención de los individuos y no exclusivamente indicadores estadísticos globales inmediatos: la abstención regular y la periódica no debieran así ser confundidas. Los indicadores tradicionales deben ser recontextualizados con precisión en un marco global más amplio de comprensión de la participación política, ya que el voto no es más que uno de los numerosos indicadores que se pueden utilizar para medir la implicación ciudadana, pues hay otros mecanismos de participación no convencionales (Barnes, S.H., 1997, 115-141).

Así, los indicadores de participación en huelgas o manifestaciones, peticiones de firmas, o la expresión de formas de solidaridad colectiva en los momentos difíciles sugieren que estamos lejos de haber entrado en una nueva etapa de apatía política y que la idea de un repliegue creciente sobre la esfera privada carece de fundamento suficiente (el desarrollo del hecho asociativo constituye por su parte otra buena prueba de ello). Hay un “mito del ciudadano pasivo” que es necesario ir rompiendo o repensando. El problema contemporáneo no es pues el de la pasividad o la despolitización, sino el de la impolítica, es decir la falta de comprensión global de los problemas de organización del bien común (Rosanvallon, 2006).

ii) Desconfianza ciudadana en el sector público: teorías explicativas

Como argumentos usuales para explicar las causas de la desconfianza de los ciudadanos hacia el sector público se usan los siguientes: que los gobiernos no han abrazado enteramente un e-gobierno, que el tercer sector no está lo suficientemente implicado en la oferta de servicios, que el gobierno no ha desarrollado asociaciones para ofrecer servicios, que los políticos tienen demasiado o demasiado poco que decir a la hora de nombrar oficiales de alto rango, etc.

Según N. Bobbio la confianza aumenta si se tienen en cuenta los siguientes factores: a) la supresión de los cuerpos intermedios entre los gobernantes y la nación; b) la salvaguardia de los intereses nacionales sobre los particulares y por consiguiente, del interés público sobre el

privado; c) en consecuencia, la preceptiva eliminación de las oligarquías y la supresión de los “poderes invisibles” o fácticos, que interferían en la transparencia de la gestión pública; d) por último, habría de promoverse el rasgo más netamente definitorio de la democracia: la participación más amplia posible de los ciudadanos en las decisiones colectivas, lo que conlleva su promoción mediante programas públicos de educación cívica y política.

A. Explicaciones relativas al funcionamiento y papel del sector público

La explicación más común de los declives percibidos en la confianza pública en el gobierno y el sector público es que el gobierno y el sector público fallan en su funcionamiento. En teoría, la relación entre el rendimiento y la confianza está lejos de ser obvia, y es poco probable que funcionen de manera directa y mecánica (Van de Walle y Bouckaert, 2003, 891-913).

El estudio más notable es “The trouble with government”, de Derek Bok (2001). Éste ha investigado la relación entre el declive de la confianza en el gobierno y el rendimiento del gobierno en los Estados Unidos. Halló que los resultados estaban muy mezclados, y mostraban bien un rendimiento difícil de medir o bien un rendimiento sin declive (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 53-54).

Una hipótesis alternativa relativa al rendimiento es aquella según la cual, aunque el rendimiento de los gobiernos no haya decrecido, los ciudadanos pueden tener una percepción de ello (Bok, 2001). Sin embargo, concluyen Walle, Roosbroek y Bouckaert que establecer relaciones causa-efecto es tramposo: ¿desconfían los ciudadanos en el sector público porque se ve que no rinde, o creen que no rinde porque, en primer lugar, no confían en él? Evidentemente, analizando esta relación nos estamos metiendo en un atolladero metodológico, pues distinguir entre «percepciones del rendimiento del sector público» y «confianza en el sector público» en las encuestas es más difícil de lo que podría parecer a primera vista (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 54).

Esta percepción de un declive en el rendimiento puede ser debida a varios factores: los ciudadanos pueden utilizar estándares diferentes para evaluar el rendimiento o pueden querer otros tipos de rendimiento, su percepción puede estar fuertemente influida por una información ad hoc, como por ejemplo los escándalos, o puede estar influida por informaciones negativas de los media y el comportamiento, denigrante con la burocracia, de los políticos (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 54).

Otra explicación de los cambios en la percepción del rendimiento del sector público está en la mediación de las percepciones de los ciudadanos por parte de los *mass media*.

Aunque la información negativa ha recibido una atención considerable por lo que se refiere a la desconfianza política, generalmente ha sido desatendida por la investigación acerca de la confianza en el sector público (con algunas excepciones, véase por ejemplo, Council for Excellence in Government, 2001). Se sabe que los escándalos políticos afectan a la confianza de los ciudadanos en el gobierno, aunque no necesariamente a largo plazo (Chanley et alii, 2000; Anderson y Tverdova, 2003; citados en Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 54). Lo mismo vale, probablemente, para los escándalos en el sector público y la confianza en el sector público. Sin embargo, no hay evidencia empírica de que realmente haya habido un incremento de escándalos a través de las democracias (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 54).

Una última explicación, y vinculada con lo anterior, es la denigración de la burocracia, o los ataques injustificados a los empleados del gobierno (Goodsell, 2000; citado en Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 55). Los políticos tratan, bastante a menudo, de atribuirse el éxito las políticas públicas que funcionan y exculparse de las políticas públicas que no lo hacen. Dentro de esta última categoría, los «burócratas» son una diana popular.

B. Explicaciones relativas a las evoluciones en la sociedad

La desconfianza de los ciudadanos en el sector público es, dentro de este enfoque, no algo que debería ser estudiado considerando las peculiaridades del sector público, del gobierno o de la oferta del servicio público, sino como un fenómeno interpretado dentro de tendencias sociales más amplias. Se distingue por algunas en la doctrina entre dos explicaciones principales (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 54-55):

- El postmaterialismo y el declive de la autoridad: Ronald Inglehart (1997) ha descrito un deslizamiento en los países occidentales hacia valores postmaterialistas debido a un cambio generacional. Los postmaterialistas enfatizan valores diferentes, valores relativos a la auto-expresión y la autorrealización. Esto les distingue de los materialistas, que no dieron la seguridad económica por garantizada y, por tanto, se preocuparon menos por los valores de la auto-expresión. Este desplazamiento ha implicado más exigencias de participación, elemento ya mencionado antes. Los procesos más amplios de burocratización en la sociedad moderna como parte de la modernización de la sociedad fueron gradualmente reemplazados por un movimiento

hacia la desburocratización. La autoridad, y las grandes organizaciones centralizadas, comenzaron a ser miradas con recelo (Inglehart, 1999)²².

- El declive del capital social y el decrecimiento de la confianza interpersonal: la mengua en el número de socios de las organizaciones es una razón fundamental del declive de la confianza social. La desconfianza en el gobierno y en el sector público es, en este enfoque, no tanto un resultado de lo que el gobierno hace, sino que sólo refleja un declive más amplio en la confianza interpersonal (Putnam 1995, 2000²³; citado en Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 56).

Estas explicaciones del declive de la confianza encuentran algún apoyo en la observación de que la confianza en las instituciones es de naturaleza general. Así, un alto nivel de confianza en una institución tiende a extenderse a otras instituciones (Christensen y Laegreid, 2005, 487; citado en Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 56). El *World Values Survey* muestra correlaciones entre moderadas y fuertes entre la confianza en las instituciones que no están directamente vinculadas, tales como las grandes compañías y el servicio civil. Las correlaciones son especialmente altas entre la confianza en la Administración Pública y las instituciones políticas. Las explicaciones para la confianza baja o en declive hacia el sector público deberían, por tanto, no focalizarse exclusivamente en lo que está sucediendo en el sector público (Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 56).

iii) Evoluciones en la confianza en el servicio civil

¿Vemos evoluciones en las actitudes generales de los ciudadanos hacia la Administración Pública? Desafortunadamente, el material empírico no es muy detallado, o no puede ser comparado entre países. El seguimiento mediático a los servicios públicos en los sondeos de opinión ha sido mucho más limitado comparado con el seguimiento dado a instituciones tales como los Parlamentos (Bouckaert et alii, 2005, 229-240; citado en Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 62).

Los resultados muestran grandes diferencias entre los países miembros de la OCDE. La confianza es más bien baja en países como Grecia, Japón, México y la República Checa. Por otra parte, vemos unos niveles muy altos de confianza en el servicio civil en Turquía, Corea,

²² Inglehart, R. (1999) «Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy», in. P. Norris (ed.), *Critical citizens: global support for democratic governance*, pp. 236-256. Oxford: Oxford University Press.

²³ Putnam, R. D. (1995) «Bowling alone: America's declining social capital», *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78.; Putnam, R. D. (2000) *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon and Schuster.

Luxemburgo e Irlanda. Cuando comparamos los niveles de confianza a lo largo del tiempo, no vemos ninguna tendencia predominante.

La confianza no ha tenido un declive universal, al menos a la vista de los datos disponibles. Desde el otoño de 1994, el Eurobarómetro Estándar de la Comisión Europea (EB) ha contenido regularmente cuestiones de seguimiento de la confianza en las instituciones, pero desde 2003 el Eurobarómetro no nos proporciona datos recientes (Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2007, 62-65).

C) CONFIANZA SOCIAL, CONFIANZA POLÍTICA Y SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA. RELACIÓN ENTRE ELLAS

En un estudio publicado en 2008 por Montero, Zmerli y Newton²⁴, estos autores tratan de responder a la siguiente pregunta: ¿en qué medida la confianza social, la confianza en las instituciones políticas y la satisfacción con la democracia están relacionadas?

Para ello, utilizan los datos procedentes de las encuestas del proyecto Citizenship, Involvement, and Democracy (CID), realizadas en 12 países europeos entre 1999 y 2002. Los hallazgos empíricos van en dirección contraria a los de buena parte de la literatura en lo que respecta a las relaciones entre confianza social y confianza política, entre confianza social y satisfacción con la democracia y sobre el papel de las asociaciones voluntarias para la creación de la confianza social y política (Montero, 2008, 12).

i) Relaciones entre confianza social y confianza política

Los estudios empíricos basados en encuestas han podido hasta el momento hallar sólo relaciones débiles e irregulares entre la confianza social y la confianza política. La ausencia de una fuerte asociación individual tiende a debilitar más que a reforzar la teoría del capital social (Montero, 2008, 15-16).

Sostiene Montero que, en contraste con prácticamente todos los numerosos estudios publicados hasta la fecha, existe una correlación significativa entre la

²⁴ Sobre la materia, el principal estudio es el siguiente: MONTERO, J. R, ZMERLI, S, NEWTON, K (2008), "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), nº 122, 2008, pp. 11-54

confianza social y la confianza en las instituciones políticas. Afirman que los resultados son, además, consistentes y robustos: todas las correlaciones son significativas al 0,001, y son también elevadas en casi todos los países, excepto en Alemania Oriental (Montero, 2008, 25).

Concluyen los autores que este círculo virtuoso presenta al menos dos problemas importantes. En primer lugar, los numerosos estudios realizados en base a encuestas muestran que la participación en organizaciones voluntarias está débilmente conectada con la confianza social generalizada. Los mismos estudios señalan que, por lo general, la actividad voluntaria tiene una débil relación con las actitudes y el comportamiento políticos, incluyendo la confianza en las instituciones políticas y la satisfacción con la democracia. Los resultados son prácticamente los mismos si se adopta como medida de actividad voluntaria la pertenencia pasiva a una o a varias asociaciones o si se selecciona un indicador más robusto de trabajo o de implicación en ellas. Y aunque parece encontrarse evidencia a favor de los anteriores supuestos teóricos, es normalmente débil, incompleta y ni de lejos lo suficientemente robusta como para resultar convincente.

Los resultados de la investigación de estos autores confirma esta conclusión. Otorgan poco apoyo a la afirmación de que la pertenencia a las asociaciones voluntarias crea confianza social generalizada en los demás, y proporcionan una evidencia sólo mínima del vínculo entre dicha pertenencia y el apoyo a las instituciones políticas y la satisfacción con la democracia²⁵. El segundo problema con la teoría que relaciona la confianza social con la confianza política es que, casi sin excepciones y según numerosas investigaciones, una y otra carecen de relaciones en el nivel individual. Muchos estudios, y hay una buena cantidad de ellos, han concluido que es incierto que quienes confíen en sus conciudadanos sean también proclives a confiar en las instituciones del gobierno democrático.

²⁵ No obstante, a renglón seguido, añade Montero que ello no significa, desde luego, que esas asociaciones sean irrelevantes para la democracia. Pueden tener un efecto reducido sobre las actitudes sociales y políticas de los ciudadanos, así como en su comportamiento, pero, en cuanto grupos organizados y capaces de movilizarse políticamente, pueden tener un impacto considerable en la vida política, especialmente en las cuestiones políticas y en las políticas públicas que afectan a sus intereses. De hecho, los estudios sobre las políticas públicas y los grupos de presión sugieren que las asociaciones voluntarias tienen, efectivamente, ese impacto y que desempeñan un papel enormemente importante en el gobierno democrático, pero ésa es una historia diferente.

ii) Relaciones entre confianza social y satisfacción con la democracia

Si la confianza social se encuentra asociada a la confianza política, ¿es posible entonces que también lo esté con la satisfacción con la democracia?. Los autores, mediante procedimiento estadístico, sostienen que hay asociación en el nivel individual, existiendo una fuerte correlación entre la confianza política y la satisfacción con la democracia, dado que se trata de aspectos del mismo tipo de apoyo político general. Pero los coeficientes muestran también que quienes confían socialmente se sienten también más satisfechos con la democracia.

iii) Relaciones entre confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia

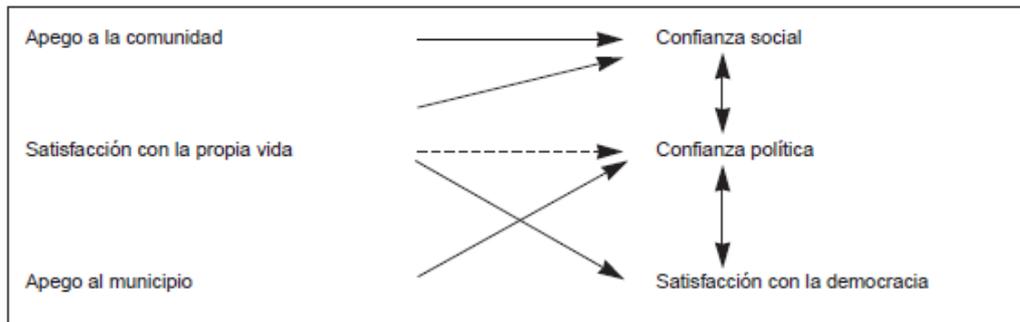
A partir de sus estudios, Montero confirma su hallazgo previo de que la confianza social se encuentra asociada fuerte y consistentemente con la confianza en las instituciones políticas en el nivel individual en todos los países del proyecto CID. Pero, contrariamente a lo que sostiene la teoría del capital social, la pertenencia a las asociaciones voluntarias aparece raramente de forma significativa, confirmando así los resultados de muchos otros estudios²⁶. Sin embargo, la satisfacción con la vida, el apego a la comunidad y la educación están asociados a la confianza social en la mayoría de países. Parece claro que la gente educada, satisfecha y socialmente integrada tiene mayores probabilidades de confiar y que, en consecuencia, tanto la confianza como la satisfacción con la propia vida tienden a estar vinculadas a la educación y al estatus social²⁷.

La asociación queda esquematizada en el siguiente gráfico que propone Montero:

²⁶ Véanse, por ejemplo, entre muchos otros, Newton (1999a: 179-184; 2001: 211-212), y Newton y Norris (2000: 65) para la falta de relación entre confianza social y confianza política; y Putnam (1995: 73), Stolle (1998: 522), Stolle y Rochon (2001: 131) y Torcal y Montero (1999: 184) para la asociación entre confianza social y pertenencia a organizaciones voluntarias; véanse asimismo Freitag (2003: 957-958) y Whiteley (1999: 39) para hallazgos similares a los nuestros.

²⁷ Sobre estos puntos, véanse Brehm y Rahn (1997: 1019); Uslaner (2002: 84-86); Whiteley (1999: 39); Wuthnow (2002: 86), y Delhey y Newton (2003: 110-111).

Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia



Las tres variables se encuentran relacionadas, pero de diferentes formas directas e indirectas, y tienen sus orígenes en combinaciones distintivas de circunstancias sociales y políticas. Confirmando las correlaciones analizadas por Montero, el análisis multivariado muestra que la confianza política es el indicador más importante para predecir la confianza social en todos nuestros países. Mientras que la confianza política también tiene una relación sistemática, consistente y robusta con la satisfacción con la democracia, la confianza social está vinculada con esta última sólo a través de su asociación con la satisfacción vital, que a su vez está asociada con nuestras tres variables dependientes (aunque mucho menos en el caso de la confianza política).

Es decir, Montero concluye que parece ser que la confianza social se encuentra fuertemente asociada a la confianza política, y que la confianza política lo está con la satisfacción con la democracia; pero la confianza social no está asociada con la satisfacción con la democracia independientemente de la confianza política. Y mientras que el apego a la comunidad está relacionado con la confianza social, es el apego al municipio el que acompaña a la confianza política. Ninguno de nuestros indicadores de implicación en asociaciones voluntarias desempeña un papel significativo o consistente en los modelos. Ni la pertenencia, ni la participación, ni la donación de dinero, ni el desempeño de trabajo voluntario, ni el contar con amigos en

una organización voluntaria tienen impacto alguno en la confianza social (excepto en España y Alemania Occidental)²⁸ (Montero, 2008, 44-45).

²⁸ Sostiene Montero que la excepcionalidad de los coeficientes de pertenencia a las asociaciones en Alemania Occidental y en España por él estudiados, puede deberse a distintos motivos. Los españoles pueden ser principalmente atribuidos a la considerable amplitud de la muestra de la población. Los alemanes de la tabla 14 podrían estar originados por su menor tasa de asociacionismo en comparación con la muy elevada existente entre los países occidentales, lo que habría impedido la aparición en ellos de efectos significativos. Y con respecto a los coeficientes relativos al impacto del tamaño de la localidad sobre confianza social de las tablas 12 y 13, podría ocurrir que las muestras de sus respectivas encuestas validen las expectativas de los supuestos teóricos del tamaño de la localidad, es decir, que la confianza particularizada es mayor entre quienes viven en pueblos pequeños y más o menos aislados, mientras tiende a disminuir a medida que crece el tamaño del hábitat urbano (Montero, 2008, 45 –nota al pie nº 34–).

6.- FORMULACIÓN DE POLÍTICAS INTEGRADORAS Y TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL EN POS DE UNA MAYOR LEGITIMIDAD Y CONFIANZA CIUDADANA HACIA LO PÚBLICO

A) Innovación e integración en la formulación de políticas. Planteamientos desde instancias internacionales (OCDE, ONU)

i) Planteamientos desde la OCDE

En su informe Panorama de las Administraciones Públicas 2015, la OCDE destaca que el proceso para la formulación de políticas integradoras ha de basarse en los siguientes elementos:

1. mecanismos de transparencia pública, apertura y participación ciudadana para que se manifiesten sus opiniones;
2. equilibrio de poderes (*check and balances*) y
3. en el fomento de instituciones independientes (Panorama, 2016, 53 y ss.)²⁹.

La formación de políticas públicas es el elemento clave para representar los intereses de una sociedad heterogénea, legitimarse en la actuación elegida y encontrar el problema muchas veces invisible, desde una única óptica y conseguir una solución transversal a las necesidades existentes.

Las cuestiones de política y de gobernanza están inextricablemente vinculadas, por cuanto la rendición de cuentas sobre la asignación y el uso de los recursos y los efectos y la eficacia de las opciones elegidas por los gobiernos son la base de la responsabilidad de toda administración respecto del gasto público y la confianza depositada en ella por los ciudadanos (Saner, 2016, 3).

²⁹ El informe de la OCDE señala lo siguiente: “La transformación de insumos en productos y resultados se lleva a cabo a través de procesos e instituciones administrativas. Los procesos de gestión pública y de gobernanza medidos en Panorama de las Administraciones Públicas reflejan los métodos de trabajo del día a día de las administraciones centrales y son los mecanismos que dan forma a las políticas públicas. La canalización y administración de los recursos de diferentes maneras puede afectar la calidad de los productos y resultados; por tanto, los procesos influyen tanto en la eficacia de las administraciones públicas como en la capacidad de integración de sus resultados” (Panorama, 2016, 53).

El informe de la OCDE hace hincapié en la siguiente idea:

“Hacer que los ciudadanos participen de forma activa en el diseño y ejecución de las políticas públicas también podría aumentar su legitimidad y eficacia, y fomentar el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos.

La participación ciudadana y de los interesados permite acceder a conocimientos sobre necesidades, soluciones e impactos que podrían pasarse por alto. En definitiva, los procesos integradores podrían ayudar, a través del ciclo de elaboración de políticas, a dirigir los impactos diferenciales de las distintas políticas en los resultados para los diferentes segmentos de la sociedad y de sus posibles efectos sobre el crecimiento y el bienestar” (Panorama, 2016, 54)

Pero, ¿cómo hacer que los procesos integradores funcionen en la práctica? El informe señala los elementos a tener en cuenta:

“La formulación de políticas integradoras se basa en procesos, evidencias y estructuras integradoras que garanticen que las políticas y su aplicación reflejan e integran las perspectivas de los diversos interesados. Esto se sustenta en **mecanismos de transparencia pública, apertura y participación que informan a los ciudadanos sobre las intenciones y acciones de la administración y que les habilita procedimientos para expresar sus opiniones.** La formulación de políticas integradoras depende **también de las evidencias que incluyen información sobre las consecuencias distributivas de las decisiones políticas y las estructuras institucionales adecuadas para la recogida, intercambio e incorporación de la información en la toma de decisiones.** Por último, un fuerte sistema de equilibrio de poderes ayuda a lograr una acción administrativa más equilibrada, más responsable, a través de instituciones independientes y herramientas de control administrativo y mecanismos para frenar las influencias indebidas y aumentar la transparencia. Los procesos, evidencias y estructuras que buscan una mayor integración se apoyan mutuamente, fortaleciendo aún más los argumentos para asegurar su alineación, que refuercen mejor los factores de la formulación de políticas integradoras”.

Sobre la correlación entre políticas y resultados integradores, la OCDE, tomando como referencia la opinión de expertos y otras publicaciones del propio organismo, señala lo siguiente:

“Los procesos integradores generan mejores condiciones para la toma de decisiones informadas sobre las políticas públicas, pero no garantizan los resultados integradores de las políticas. Se reconoce cada vez más que la capacidad de integración de los resultados de las políticas es un concepto multidimensional que afecta no solo a los estándares de vida materiales, sino también al bienestar. (...) Las desigualdades de ingresos y las que no se refieren a ingresos se refuerzan mutuamente, perpetuando posiblemente un círculo vicioso de exclusión y desigualdad. Por ejemplo, el hecho de haber nacido en una familia desfavorecida todavía tiene un impacto en el rendimiento de un estudiante y en el acceso a la educación superior, la cual, a su vez, tiene un impacto en los ingresos, en el estatus laboral y en la esperanza de vida” (Panorama, 2016, 66)(Cingano, 2014); (OCDE, 2015c) (OCDE, 2015d).

Antes de la formulación de una política pública, debemos establecer un sistema de participación representativo del conjunto de los agentes actores, y determinar si existe una integración únicamente horizontal, pues si la visión solo es vertical, podemos perder la perspectiva de cuál es el problema a solucionar, porque las administraciones territoriales tienen percepciones diferentes y dan un grado de

importancia diferente a los problemas. Se trata de elegir un sistema colaborativo, heterogéneo de miembros, estableciendo incluso la legitimidad de cada grupo de interés.

Entre las medidas destinadas a mejorar y conseguir verdaderas políticas integradoras, la OCDE destaca las siguientes (Panorama, 2016, 71-79):

1. Diseñar sistemas fiscales y de transferencia para una redistribución eficiente.
2. El papel de los acuerdos del mercado de trabajo.
3. Invertir en el capital humano y garantizar la igualdad de acceso a la educación.
4. Garantizar el acceso económico y geográfico a la asistencia sanitaria.
5. Fomentar un enfoque común a toda la administración en las políticas normativas para un mayor impacto.
6. Fortalecer el Estado de derecho y garantizar la aplicación eficaz de las políticas públicas.

Concluye la OCDE que el objetivo fundamental es “Crear las condiciones para un crecimiento integrador [lo cual] tiene muchas implicaciones para las administraciones públicas. Por ejemplo, puede implicar la necesidad de que las plantillas del sector público sean más representativas de la sociedad. También puede significar que las políticas públicas se desarrollen de nuevas maneras basándose más en la evidencia, en el diálogo constructivo y en la participación de los ciudadanos y que promuevan una mayor transparencia y responsabilidad fiscal. Las administraciones públicas también pueden intentar aumentar la integración asegurando que se evalúan de forma sistemática y rigurosa los efectos distributivos de cada política y decisión sobre las desigualdades de ingresos y de otro tipo” (Panorama, 2016, 78-79). Y añade, tomando como referencia publicaciones anteriores que “Tradicionalmente, las administraciones públicas analizan los efectos de una determinada política por sus resultados particulares de forma aislada. Sin embargo, afrontar la desigualdad requiere un enfoque más integrado, «común a toda la administración» que mida los impactos

multidimensionales, contrapartidas y sinergias de las políticas públicas (...)”³⁰ (Panorama, 2016, 79).

Sobre la estrategia y herramientas disponibles, desde la OCDE se apuntan que son incompletas, pues “se necesitan más datos para trazar mejor la relación entre la acción administrativa y el crecimiento integrador. **La concienciación de que está en juego la reconstrucción de la confianza de los ciudadanos y la mejora de la eficacia de las políticas es un punto de partida. Mejorar el acceso a los servicios públicos y fortalecer la calidad y eficacia de dichos servicios, por ejemplo, no solo tiene un impacto directo en los resultados**, como en la esperanza de vida y en el nivel de la educación, **sino que también parecen mejorar la integración social en otros aspectos, tales como el fortalecimiento del acceso al mercado laboral y de la participación, reduciendo las brechas de género y mejorando las oportunidades de vida en general y la movilidad social. Estos son resultados deseables en sí mismos, pero también demuestran cada vez que son ingredientes necesarios para mejoras generalizadas del crecimiento y el bienestar**”. Y más adelante, el propio informe señala que son las administraciones públicas quienes deben seguir buscando en esta dirección, a la vez que recogen las pruebas necesarias para informar mejor sus esfuerzos la estrategia a seguir para lograr una mejor comprensión del impacto del sector público en el crecimiento integrador (Panorama, 2015, 79).

ii) Planteamientos desde el Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas

Uno de los objetivos fundamentales del 14º período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas fue el del fomento de la confianza en el gobierno para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. La idea central era: ¿qué se necesitará para lograrlo? Para responder a ello, Eko

³⁰ Por ejemplo, las políticas fiscales pueden afectar a los resultados de la política medioambiental, de la sanidad y de la educación. Un mayor gasto en salud pública puede tener efectos potencialmente positivos sobre el empleo y los ingresos, pero también puede implicar una mayor presión fiscal y, por tanto, menos consumo. Por otra parte, el énfasis sobre estas evaluaciones del impacto distributivo probablemente debería estar en los puntos de distribución (es decir, la renta mediana) en lugar de la media. La publicación de los estándares de vida multidimensionales de la OCDE que se centra en la renta mediana por hogar y en tres dimensiones del bienestar (el desempleo, los ingresos de los hogares y la esperanza de vida) va en esa dirección.

Prasojo elaboró un informe con el título “Refuerzo de la innovación, el establecimiento de prioridades, la adopción de decisiones fundamentales y la integración de los procesos de formulación de políticas para obtener mayores efectos”, destacándose en dicho informe la importancia de que los gobiernos refuercen la innovación y la integración de las políticas públicas.

Señala Prasojo (Prasojo, 2015, 15 y ss.) que para el fortalecimiento de los procesos de formulación de políticas se requiere lo siguiente:

1. Reorganización institucional (ir más allá de la eficiencia administrativa y de la estructura excesivamente jerárquica).

2. Estrategia “en cascada” y medición del desempeño. Es necesario que toda institución estatal determine y enumere metas y objetivos estratégicos a partir de los cuales se establezcan indicadores clave de resultados para cada nivel de la administración, con una redefinición de las tareas y funciones básicas de cada persona. En el contexto de Indonesia, este tipo de estrategia en cascada ha contribuido a la reforma de la burocracia mediante la implantación de un sistema de puntuación equilibrada y un centro de evaluación. (Prasojo, 2015, 16).

3. Disciplina fiscal global (tratar brevemente).

4. Interoperabilidad (y medios para facilitarla). La consolidación, la coherencia y la sincronización contribuirán a una mayor integración de la formulación de políticas si cada uno de los agentes involucrados en las políticas, a saber, los funcionarios públicos, los funcionarios nombrados para cumplir funciones políticas, los asesores de política y los grupos de presión y de interés, puede interactuar con sus homólogos. El empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en la formulación de políticas mediante las prácticas de gobierno electrónico puede ayudar a lograr ese objetivo. (Prasojo, 2015, 17)

5. Integración de las políticas gubernamentales nacionales y locales.

6. Adopción de decisiones debidamente fundamentadas y formulación de políticas con base empírica, en la que intervengan los interesados y supongan un intercambio de información, lo que fomentará la confianza (enfoque del conocimiento).

B) La necesaria transformación de las instituciones públicas para facilitar la formulación e integración de políticas inclusivas y generar confianza

El documento titulado “Formulación e integración de políticas inclusivas en la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, elaborado por Margaret Saner, miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas (CEPA), teniendo en cuenta las contribuciones de los miembros del Comité Meredith Edwards y Rowena Bethel, ha sido utilizado por el 15º período de sesiones del CEPA, celebrado del 18 a 22 de abril de 2016. En él se aborda la necesidad de transformar las instituciones públicas para facilitar la formulación e integración de políticas.

En síntesis, el informe señala que **la capacidad para funcionar con eficacia en un proceso de integración reviste una importancia fundamental para cumplir el compromiso de “no dejar que nadie se quede atrás”**. La autora (Margaret Saner) señala que las aptitudes en materia de formulación de políticas en general pasan desapercibidas para el público general pero que la incoherencia de las políticas a menudo subyace a la percepción que tienen los ciudadanos de obstáculos e incoherencias en este u otro enfoque aplicado por los gobiernos, ya sea en relación con servicios que los afectan directamente o en ámbitos más amplios de la formulación de políticas y la adopción de decisiones.

Existen problemas en la elaboración y la integración de políticas. La Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible establece, no obstante, un total de 17 objetivos a cumplir.

La integración de políticas, según lo contemplado en la Agenda 2030, es un proceso colaboración inclusivo que acepta tanto la integración horizontal como la

vertical, de modo de adoptar decisiones que reflejen las aspiraciones locales, así como los contextos nacionales e internacionales, y sean coherentes dentro de los sectores y entre ellos.

La elaboración e integración eficaces de las políticas, en la medida en que son un aspecto de la gobernanza eficaz, pueden apoyar la adopción de decisiones que hagan un uso óptimo de los recursos, evitar la corrupción y apoyar la transparencia en las operaciones de los gobiernos. (Saner, 2016, 4)

Se puede definir la integración de políticas como la gestión de las cuestiones intersectoriales de la formulación de políticas que trascienden los límites de las esferas normativas establecidas, que por lo general no se corresponden con las responsabilidades institucionales de los distintos departamentos. También se utilizan términos como “coherencia normativa”, “formulación intersectorial de políticas”, “gobierno holístico”, “gobierno conjunto” y “coordinación de políticas”.

Por formulación integrada de políticas se entiende tanto la integración sectorial horizontal (entre distintos departamentos o profesiones de las autoridades públicas) y la integración intergubernamental vertical en la formulación de políticas (entre los diferentes niveles de gobierno) o una combinación de ambas. Meijers y Stead incluso distinguen entre cooperación, por un lado, y colaboración e integración, por el otro (Saner, 2016, 4).

Los primeros esfuerzos por ir más allá de la coordinación y avanzar hacia la integración a menudo estuvieron guiados por la experiencia de mejorar los servicios a los clientes.

La Agenda 2030 responde a esta necesidad de elaborar un nuevo enfoque de los procesos en la medida en que en ella se combinan objetivos relacionados con las políticas y objetivos relacionados con los procesos.

La integración vertical puede comprender el conocimiento profundo y basado en pruebas de un determinado sector; por ejemplo, la agricultura o la educación.

Saner recoge en su informe los enfoques actuales en la elaboración de políticas, a saber:

1. Mecanismos para la adopción de decisiones.
2. Solución de problemas. La aprobación de leyes puede ser un paso necesario, pero no constituye una “política” aplicada que aborde con eficacia el problema.
3. Estructura orgánica: los funcionarios públicos que asesoran a los encargados de adoptar decisiones deberían estar en condiciones de recabar pruebas de todas las partes pertinentes, celebrar consultas tanto sobre la definición de los problemas como sobre las propuestas posibles y presentar opciones viables para resolver la cuestión como parte de su asesoramiento a los encargados de adoptar decisiones.
4. Apoyo a la ejecución mediante instituciones eficaces. La Agenda 2030 proporciona orientaciones generales fijando algunas expectativas con respecto a la gobernanza. La gobernanza eficaz exige que los encargados de la adopción de políticas gestionen eficientemente los fondos públicos y los recursos.
5. Integración de políticas en acción, para dar una mayor cohesión en la formulación de políticas.

C) Dificultades a la hora de lograr la integración de políticas

En 2004, Meijers y Stead señalaron los retos a que se hace frente en la integración de políticas y diferenciaron entre coordinación e integración de políticas.

La inclusividad es un aspecto esencial de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, documento que en su párrafo 35 recoge la siguiente idea: “La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas”³¹.

³¹ Párrafo 35 (texto íntegro): “El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible. La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un Estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, así como en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. En la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las

Las **dificultades**, a la hora de la formulación de las políticas públicas, son las siguientes (Saner, 2016, 14-16):

1. Existencia de barreras a la integración que podrían surgir como resultado de deficiencias en la infraestructura, en particular en el ámbito de la tecnología. El intercambio de información, la participación ciudadana y el análisis y la mancomunación de conocimientos.

2. No se dispone de procedimientos establecidos para la formulación de políticas, incluida la definición de problemas, la participación ciudadana, la obtención y el análisis de pruebas y análisis y el conocimiento de los éxitos y los fracasos de la implementación, entre otros. Esto puede dar lugar, por ejemplo, a que se apliquen soluciones a problemas que no existen o a problemas para los que esas soluciones no son pertinentes, a que se propongan soluciones que son viables o que no resuelven el problema, provoquen una reacción negativa del público o creen un problema todavía más grave en una esfera conexas.

3. La falta de una visión o estrategia compartidas crea incertidumbre, inhibe la actitud proactiva y puede dar lugar a múltiples variantes de lo que se “supone” que sea el objetivo general del Gobierno.

4. En algunos países, las estructuras jerárquicas y los enfoques de gestión fomentan el territorialismo del Gobierno, incluido un enfoque proteccionista de las políticas.

5. No se dispone de información clave, o esta no es fiable o no es coherente en el plano interno o en relación con otros países, lo que hace que sea sumamente difícil analizar los problemas y hacer el seguimiento de los progresos.

corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para resolver o prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto, incluso velando por que las mujeres desempeñen su papel en la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Pedimos que se emprendan nuevas acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente”.

Fuente:

http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_es.pdf

6. No existe una comprensión plena de los vínculos entre los instrumentos de política y los efectos de las políticas, es decir, existen dudas acerca de la fiabilidad de las pruebas sobre la forma de lograr resultados.

7. La coordinación entre todos los niveles del Gobierno no es un modo de trabajo establecido. Esto puede dar lugar a políticas contrapuestas.

8. La financiación no es transparente y no está vinculada a los “productos”; es decir, la financiación no está vinculada a la solución satisfactoria del problema de política.

9. Los mecanismos de rendición de cuentas no han ido a la par de los enfoques en materia de elaboración de políticas.

10. Existen marcadas diferencias en cuanto a las prioridades y las soluciones posibles; por ejemplo, la necesidad de reducir los gastos del Gobierno y comprometerse a asegurar que las personas tengan acceso a la atención sanitaria y la educación.

11. La falta de confianza en el seno del Gobierno; por ejemplo, entre ministerios o entre los interesados o el público. Ello puede traducirse, por ejemplo, en la falta de participación, la retención de información o tasas de cumplimiento bajas.

12. Se asignan prioridad política o recursos a problemas a corto plazo a expensas de la consecución de objetivos a largo plazo.

Para hacer frente a las dificultades y lograr la integración es necesario el desarrollo de las funciones de liderazgo para que la integración de las políticas sea eficaz. Los auditores independientes, los investigadores, los órganos profesionales y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil deben reconocer la necesidad permanente de someter a auditoría y evaluación políticas específicas.

Es necesaria una agenda transformativa, que los Objetivos de Desarrollo Sostenible pretendan asumir. La profesora Meredith Edwards lo resume de la siguiente forma: “Una transformación es un cambio completo o fundamental; un gran giro en la forma en que las personas, las organizaciones y la sociedad en general hacen las cosas.

En lo que respecta a la gobernanza, ello entrañaría una transformación del proceso, la estructura y las líneas de autoridad en cuanto al lugar en que se sitúe el poder de adoptar decisiones”.

La representación y la legitimidad tienen que producir cambios en la forma de gobernar, cambios en los propios gobiernos pero también cambios en la forma y procedimiento de la actuación. Si seleccionamos personas con distintas capacidades tendremos un espectro más alto de resultados.

Los rasgos fundamentales de la integración exitosa de políticas son los siguientes (extraídas de Saner, 2016, 19-20):

a) Lograr un entendimiento común de la cuestión o problema, especialmente cuando se reconozca su carácter apremiante. Esto conllevará aunar personas y datos [enfoque del conocimiento].

b) Prestar atención al desarrollo colaborativo del proceso de integración, así como a las políticas reales. Como base de la futura integración política, es esencial alentar a los encargados de formular políticas de los distintos sectores a que intercambien enfoques y acuerden los procesos. Ello no impide la especialización, pero asegura la coherencia de las normas como cabría esperar y ocurre, por ejemplo, en la industria.

c) La claridad de la orientación a largo plazo, y no a corto.

d) Elaborar objetivos claros que sean específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos. Una autoevaluación realista de la situación actual permite fijar objetivos y metas que sean específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos.

e) Asegurar que se disponga de la infraestructura, la tecnología y los permisos necesarios para facilitar el trabajo en colaboración y la participación de los ciudadanos.

f) Establecer un enfoque dinámico de la búsqueda de soluciones a las dificultades en materia de políticas que revele sinergias y soluciones intermedias y que aproveche la retroalimentación.

g) La elaboración en curso de sistemas organizativos y formas de trabajo transversales, la creación de coaliciones y el intercambio de conocimientos.

h) Un enfoque proactivo del cambio que haga suyas las estrategias preventivas y se asegure de que se establezcan multiplicadores y se mitiguen los obstáculos al progreso.

i) Aunar a los agentes ejecutores locales y los encargados centrales de formular políticas y abordar resultados de las políticas desde la perspectiva del ciudadano, lo que significará las perspectivas de múltiples interesados.

j) Centrarse en la solución de problemas y no en el cumplimiento de las reglas, fomentando la curiosidad, la experimentación y la variación.

k) Desarrollar en profundidad conocimientos sectoriales como base de un enfoque multisectorial.

l) Asistencia técnica orientada a apoyar la integración de políticas.

m) Trabajo de 360 grados, que asegure el establecimiento de sólidas conexiones verticales y horizontales geográficamente o por temas, según proceda.

n) Asegurar que la financiación esté vinculada a objetivos o resultados declarados.

o) Fortalecer el trabajo colaborativo y la responsabilidad conjunta asegurando la rendición de cuentas por los resultados, mediante el examen independiente por las entidades fiscalizadoras superiores, entre otros medios.

D) La cohesión social como elemento a tener en cuenta en la formulación de políticas públicas para generar confianza

La cohesión social hace referencia a la calidad de las relaciones sociales, al bienestar humano y a los derechos de los ciudadanos. Se configura como elemento fundamental de la agenda pública (la cohesión social como medio para alcanzar el desarrollo económico y bienestar

social, mayor democracia y superación de la desigualdad y de la pobreza), pero también como un fin en sí mismo.

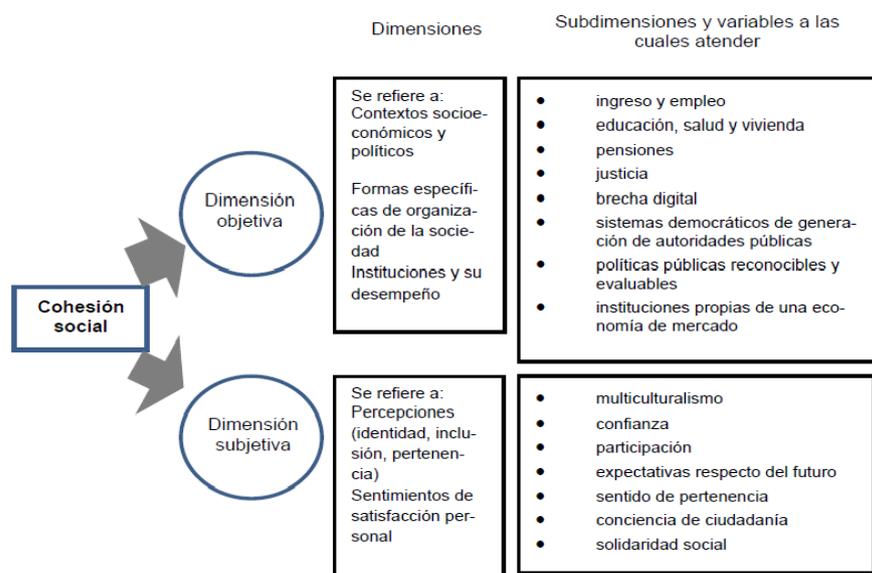
Como sostiene la Oficina de Coordinación para los proyectos URBAL-III: “Una comunidad socialmente cohesionada —cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional— supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud” (OCO, 2010, 25).

No existe consenso absoluto en relación a su definición, pero está emparentada con conceptos como el de equidad, igualdad, redistribución, integración social, interdependencia, sentido de pertenencia, participación, solidaridad, apoyo mutuo, dignidad, tolerancia y justicia social, entre otros. Y todo ello conduce a una mayor confianza social en la política y en las administraciones, pues todos los conceptos antes citados están emparentados con aquella.

En cuanto a la interpretación del concepto de cohesión social se diferencian analíticamente dos dimensiones:

- Una dimensión objetiva, donde se destaca la importancia de las instituciones y las organizaciones sociales, así como el impacto que el crecimiento económico y el acceso a los servicios públicos tienen en la equidad y la integración social;
- Una dimensión cívica o subjetiva, asociada a percepciones y sentimientos de satisfacción personal, de sentidos compartidos y de construcción de comunidad por parte de la ciudadanía y la sociedad civil.

Dimensiones de la cohesión social:

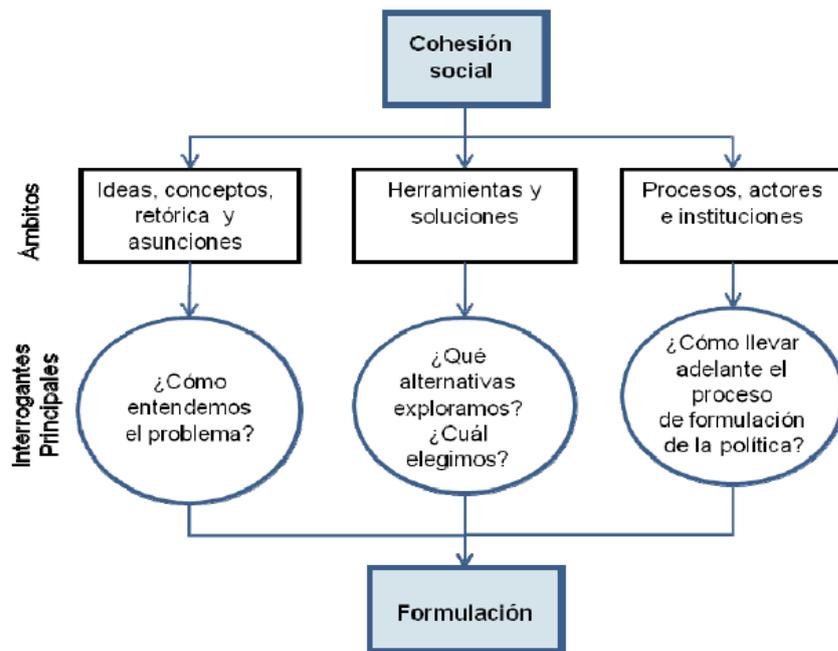


Fuente: Elaborado por el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP, 2011), la base de FIIAPP 2010, Ottone y Sojo 2007.

La cohesión social se asocia empíricamente a altos niveles de desarrollo, bienestar social y democracias sólidas, la presencia de cohesión social; no obstante, no está garantizada por el éxito o progreso material ni tampoco por la mera existencia de procesos democráticos. Por lo mismo es necesario resaltar la importancia del Estado y de las políticas públicas en la promoción y avance de la misma (Palma Irarrázaval 2008 y Godínez 2010).

Por ello, al formularse y luego promoverse una política pública debe tenerse en cuenta en qué medida y cómo se afecta a la cohesión social. En la propia formulación de las políticas públicas se puede debilitar o reforzar la cohesión social, debiéndose “pensar en clave de cohesión social”, así como llevar a cabo el proceso de formulación bajo el enfoque de la cohesión social. Se trata de gestionar de forma satisfactoria el conflicto social para logra resultados integradores que generen una mayor confianza.

El siguiente esquema muestra los ámbitos clave en la formulación de políticas públicas en los cuales puede verse afectada la cohesión social:



Fuente: Elaborado por el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP, 2011).

La cohesión social y las políticas públicas son fenómenos en constante construcción. Por otro lado, debe destacarse el papel de los principales actores, gobiernos regionales y locales, que deben coordinarse para una mayor eficacia de las políticas sectoriales y territoriales, así como por su mayor cercanía a la ciudadanía (sobre todo, los gobiernos locales). El espacio local permite, en mayor medida, la construcción de mecanismos participativos que ayuda a 1) generar una ciudadanía democrática, 2) aumentar la legitimidad de la acción estatal; 3) así como conocer de primera mano las inquietudes y expectativas de la población, siendo por todo ello más eficiente y eficaz.

El espacio local se configura como el espacio central a la hora de poner en contacto la cohesión social y la formulación de políticas públicas, pues permite un mayor intercambio, interacción e integración social entre el gobierno y la ciudadanía, generando mejores resultados y consolidando una cultura ciudadana con sentido de pertenencia e integración (Blanco y Gomà, 2002; Font, 2007). Y todo ello conduce a una mayor confianza.

Por todo lo anterior, podemos concluir que, debido a la importancia que tiene la cohesión social a la hora de generar sociedades integradas y participativas, debe tenerse en cuenta este elemento en todas las fases de las políticas públicas (conformación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación), pues el premio final es de suma importancia para los gobiernos y para las administraciones: la generación de mayor confianza

política ciudadana. Y viceversa: mayor confianza ciudadana hacia las instituciones políticas genera mayor cohesión social.

En suma, cohesión social y confianza se retroalimentan mutuamente y son variables elementales en la nueva gobernanza participativa, abierta, transparente y colaborativa.

PREGUNTAS/CUESTIONARIO PARA VALORAR EL GRADO DE INCLUSIÓN DE LA DIVERSIDAD, ASÍ COMO LA CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS

1. En relación a la crisis institucional que vive España y otros países, ¿qué elementos e iniciativas serían clave para que la sociedad y la ciudadanía recuperen la confianza?

2. ¿En qué medida es importante la transparencia y la circulación de la información para incrementar la reputación de la institución/administración para la que se trabaja?

3. Entre otros factores, ¿la ley de transparencia española ha repercutido en la confianza ciudadana hacia las instituciones?

4. ¿Tienen en cuenta los gobiernos la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones? ¿Se tienen en cuenta, en los procesos de formulación de políticas, la opinión de los ciudadanos, así como la diversidad existente en la propia sociedad? ¿Se preocupan los poderes públicos de la participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de políticas y del uso que estos hacen de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)?

5. ¿Es representativo el sector público de la sociedad a la que sirve?

6. Para que los resultados de las políticas sean más eficaces e integradores, ¿se fomenta la transparencia y la participación ciudadana? ¿Se articulan desde los poderes públicos mecanismos de participación de la sociedad civil? ¿Tienen los poderes públicos liderazgo en materia de fomento de la participación e integración o actúa de forma pasiva?

7. En lo que a la formulación de políticas integradoras se refiere, ¿se evidencian los efectos redistributivos y el equilibrio de poderes para que las políticas y normativas sirvan al interés público?

8. ¿Existe una estrategia de gobierno abierto que fortalezca la integración de la diversidad basado en permitir el acceso a la información de forma proactiva, la creación de oportunidades para los ciudadanos, empresas y organizaciones de la sociedad civil? ¿Existe, por parte de los gobiernos y administraciones, una política

integradora y cohesionada para luchar contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión social?

9. ¿Se da un equilibrio de poderes en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas?

10. ¿Se han establecido instituciones independientes para contrarrestar las fuerzas que producen desigualdad (*lobbies* entre otras)? ¿Existen instituciones eficaces, responsables, transparentes e inclusivas en todos los niveles territoriales que respondan a las necesidades de los ciudadanos y a todos los niveles y que, además, luchen contra las leyes y políticas discriminatorias?

11. Las desigualdades sociales propias de una sociedad caracterizada por la diversidad, ¿se combaten solo mediante impuestos y transferencias de las Administraciones Públicas o se aplica un enfoque más amplio y multidimensional? ¿Se han desarrollado por parte de los poderes públicos “palancas políticas” para reducir las desigualdades de ingresos y de otro tipo (políticas fiscales y de transferencia sociales, políticas de empleo y de negociación salarial, instrumentos normativos para eliminar barreras que perjudican a colectivos excluidos o minoritarios...)?

12. Los poderes públicos, ¿se preocupan realmente de la “confianza política” hacia las instituciones y políticas, así como de las expectativas de los ciudadanos? ¿Se toman en serio la lucha contra la desigualdad y la exclusión social? ¿Existe un marco normativo justo y transparente en este sentido? ¿Se invierte en diversidad y en cómo incluirla?

13. En la lucha contra la corrupción en las instituciones, ¿se utiliza como mecanismo para ello la participación de los ciudadanos en todo el ciclo de las políticas públicas, combinada con los principios de transparencia y de responsabilidad individual de los decisores y empleados públicos?

14. ¿Existe un liderazgo apoyado por políticas eficaces, así como una agenda de la gobernanza que supongan un robustecimiento de la confianza política de los ciudadanos?

15. ¿Se han articulado o se llevan a cabo por parte de los poderes públicos sistemas o instrumentos de medición de la confianza en la Administración para evaluar/cuantificar el grado de satisfacción ciudadana respecto de las políticas e instituciones públicas?

16. En lo que respecta a la confianza de los ciudadanos, ¿se tienen en cuenta los factores que están relacionados con la confianza en la Administración (cultura/contexto, marco institucional y funcionamiento de la democracia, resultados económicos y sociales y rendimiento de las instituciones)? ¿Invierten los gobiernos en aumentar la confianza ciudadana? ¿Son conscientes de los efectos positivos que supone tal inversión (con objeto de restaurar el crecimiento económico, reforzar la cohesión social, lucha contra la corrupción, mayores tasas de cumplimiento de las normas y regulaciones)? ¿Ponen atención a las percepciones y expectativas ciudadanas y cómo estas influyen en su reacción a las medidas y reformas políticas?

17. ¿Radica la desconfianza en las Administraciones Públicas en la insatisfacción con los servicios públicos y sus niveles de eficacia objetiva? ¿Es la “burofobia” y los prejuicios sociales la clave explicativa? ¿Cómo le afectan los niveles de confianza social y ciertas coyunturas históricas y culturales?

18. A la hora de influir en la confianza ciudadana, ¿tienen los poderes públicos en cuenta tanto el qué de las políticas, como el cómo, el para quién y el con quién? ¿Tienen en cuenta todos los componentes propios de la confianza en su dimensión de gobernanza pública (fiabilidad de las Administraciones; capacidad de respuesta de las mismas ante las necesidades y expectativas ciudadanas; administraciones abiertas e inclusivas; integridad –alineación de las Administraciones e instituciones públicas con principios generales y normas de conducta que contribuyen a salvaguardar el interés público, a la vez que previenen la corrupción-; imparcialidad)?,

19. En materia de contratación pública y procesos selectivos, ¿Existen mecanismos para integrar la diversidad (discapacidad entre otras) y que logren un mayor cumplimiento de la igualdad de oportunidades? ¿Se valora el capital humano en plenitud que puede ofrecer una sociedad plural y diversa? ¿Se ha articulado un “principio de la diversidad” que tenga en cuenta las cualidades y aportaciones de todos los individuos en una sociedad diversa?

20. ¿Se combinan los objetivos relacionados con las políticas con los objetivos relacionados con los procesos?

21. En la formulación de políticas y adopción de decisiones, ¿se tienen en cuenta las aspiraciones de los interesados/destinatarios? ¿Se ha pasado del enfoque

tradicional (jerárquico y unidireccional) al enfoque más multidimensional del conocimiento?

22. ¿Existe una política de integración que sea tanto horizontal como vertical?

23. La aprobación de leyes y decretos como forma de hacer política, ¿soluciona los problemas de los ciudadanos? ¿Existe desde los poderes públicos una política que aborde con eficacia la solución de los problemas que demanda la ciudadanía? ¿Qué instrumentos existen para evaluar los resultados positivos o negativos derivados de esas leyes?

24. ¿Están los funcionarios públicos que asesoran a los encargados de adoptar las decisiones en condiciones de recabar pruebas de todas las partes pertinentes, celebrar consultas tanto sobre la definición de los problemas como sobre las propuestas posibles y presentar opciones viables para resolver la cuestión como parte de su asesoramiento a los encargados de adoptar decisiones?

25. ¿Gestionan los encargados de la adopción de políticas eficazmente los fondos públicos y los recursos?

26. ¿Existen barreras a la integración que podrían surgir como resultado de deficiencias en la infraestructura, en particular en el ámbito de la tecnología, el intercambio de información, la participación ciudadana y el análisis y la mancomunación de conocimientos?

27. ¿Existe una descoordinación o una falta de política integrada entre los distintos niveles de Administración? ¿Se da una falta de confianza entre el Gobierno central, entre los distintos niveles de administración o entre el Gobierno y el público? ¿Hay verdadera coordinación entre los agentes ejecutores locales y los encargados centrales de formular políticas y abordar resultados de las políticas desde la perspectiva del ciudadano, lo cual implicaría perspectivas de múltiples interesados?

28. ¿Existen mecanismos de rendición de cuentas por parte de los encargados de la elaboración de las políticas?

29. ¿Existen auditores independientes, investigadores u órganos profesionales encargados de evaluar (evaluación) políticas específicas?

30. ¿Quién, cómo y desde donde se adoptan las decisiones?

31. Línea temporal: ¿Las políticas se adoptan para ser eficaces y cumplir objetivos a corto, medio o a largo plazo?

32. ¿Cuentan las administraciones una infraestructura, tecnología y permisos necesarios para facilitar el trabajo en colaboración y participación de los ciudadanos?

33. ¿Existe un enfoque dinámico de la búsqueda de soluciones a las dificultades en materia de políticas que revele sinergias y soluciones y que aproveche la retroalimentación? ¿Existen sistemas organizativos y formas de trabajo transversales, la creación de coaliciones y el intercambio de conocimientos?

34. ¿Se ha diseñado un enfoque proactivo que haga suyas las estrategias preventivas y se asegure de que se establezcan multiplicadores y se mitiguen los obstáculos al progreso?

35. ¿Se centran los definidores e implementadores de políticas en demasía en la solución de los problemas y no en el cumplimiento de las reglas, fomentando la curiosidad, la experimentación y la variación?

36. ¿Se han desarrollado en profundidad conocimientos sectoriales como base de un enfoque multisectorial?

37. ¿Está la financiación vinculada a objetivos o resultados declarados?

38. ¿Se ha establecido y/o fortalecido un trabajo colaborativo y la responsabilidad conjunta asegurando la rendición de cuentas por los resultados mediante el examen independiente por las entidades fiscalizadoras superiores, entre otros medios?

39. ¿Se establecen prioridades a la hora de la formulación de políticas o se cae en el “cortoplacismo”?

40. ¿Existe un refuerzo de la innovación y de la integración de políticas (para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible...etc) por parte de los encargados?

41. ¿Incluyen los gobiernos los resultados en el conjunto de indicadores del desempeño, incluidas medidas de equidad, que creen capacidad institucional y de recursos humanos y cambien las modalidades de gobernanza?

42. ¿Va la innovación más allá de las relaciones puramente jerárquicas, replanteando las relaciones entre las autoridades públicas y los interesados?

43. Desde las Administraciones Públicas, ¿se ofrece una formación segmentada por colectivos o se trata a todos “con el mismo rasero”?

44. La distribución de bienes públicos por parte del gobierno, como la justicia y la seguridad, o de bienes sociales privilegiados, como la salud y la educación, requiere atender a consideraciones que van más allá de la eficacia y la eficiencia, ¿se garantiza la igualdad de oportunidades para las personas y los grupos sociales, evitando la exclusión y protegiendo a los más vulnerables en lo que se refiere a las políticas y los servicios públicos?

45. ¿Existe un sistema de redistribución de los impuestos justo y eficaz en pos del aumento de la equidad o, por el contrario, existe una ocultación o fraude fiscal que permite que los más privilegiados se aprovechen del esfuerzo colectivo?

46. Las estructuras que adoptan las decisiones, ¿son organizativamente muy jerárquicas y centralizadas o son más bien de corte participativo y facilitador? ¿existe un liderazgo autoritario, o un liderazgo más inclusivo que implique reparto de poder y una visión y una unidad de propósito?

47. En la prestación de servicios, ¿sólo se prestan por parte del Gobierno o sólo se financian en asociación con las organizaciones no gubernamentales?

48. ¿Existen procesos de aprendizaje y de evaluación sobre lo que funciona y lo que no funciona, como parte del proceso de aplicación de las políticas de desarrollo?

49. ¿Se ha pasado de la medición de procesos y actividades a una medición de resultados?

50. ¿Se usan las nuevas tecnologías de manera innovadora para facilitar el intercambio de datos e información fuera de las instancias de gobierno y con los ciudadanos?

51. En lo que a la innovación para gestionar la complejidad/diversidad se refiere, ¿sólo se basa en la búsqueda de soluciones o se formulan modalidades de acción colectiva basadas en el aprendizaje que puedan transferirse y traducirse en “nuevas formas de hacer”?

52. Para entender y gobernar procesos de comunicación y cooperación en el espacio público, ¿cómo integrar a los distintos actores y en qué medida? ¿Cómo

articular distintas esferas sociales (economía, cultura, política, medios de comunicación) y los diferentes niveles institucionales?

53. ¿En qué medida se toman en cuenta las aspiraciones sociales, capacidades y recursos de los beneficiarios de las políticas públicas?

54. ¿Cómo pensar y poner en práctica una gobernanza inteligente para una sociedad inteligente? ¿Qué cultura política requiere la *smart governance* de una sociedad del conocimiento?

55. Respecto de la nueva gobernanza, ¿cómo integrar a los distintos actores y en qué medida? ¿Cómo articular distintas esferas sociales (economía, cultura, política, medios de comunicación) y los diferentes niveles institucionales?

56. Una forma democrática de gobernanza, ¿implica que no va a existir ya el liderazgo?, ¿o estamos interpretando formas nuevas de liderazgo? En caso afirmativo, ¿cuáles?

57. Si realmente caminamos hacia un poder cooperativo, ¿pueden tener una visión holista actores como la empresa y la sociedad civil?

58. ¿Es todavía el ámbito de la política el que tiene que representar nuestros valores o, dado que contamos con otros ámbitos (tercer sector), este requerimiento se ha difuminado del mismo modo que se difumina la gestión?

59. Los partidos (como estructuras que articulan, dan pie e impulsan la política) se encuentran en las antípodas, en muchos casos, del poder cooperativo propio del gobierno abierto. El funcionamiento de las maquinarias internas de los partidos políticos ¿no queda demasiado alejado de ese tipo de poder? ¿Cómo cambiar dicha realidad?

60. En cuanto al gobierno abierto se refiere: ¿podemos hablar de gobierno abierto sin profesionalización de la función pública? ¿Podemos hablar de gobierno abierto sin una estructura adecuada/organizativa del sector público? ¿Podemos hablar de gobierno abierto sin un ordenamiento procedimental de la administración pública? ¿Solo debemos trabajar sobre la participación estructurada o también de la espontánea?

61. ¿Deben (o pueden) las políticas, planes, estrategias e iniciativas de gobierno abierto reducirse al espacio de promover el uso de herramientas digitales y

creación de portales Web, o la tecnología es solo un medio (y no un fin) que habilita las políticas de gobierno abierto?

62. ¿Adecúan las propuestas y políticas el marco conceptual y normativo relativo al gobierno abierto a las particularidades del tejido institucional y jurídico, y al contexto de los países próximos a la región concreta?

63. En lo tocante a la gobernanza normativa, ¿se evalúan los efectos de las normas? ¿Qué indicadores se usan para hacer dicha evaluación? ¿Sólo se evalúa desde un punto de vista economicista o se atiende a los valores y las expectativas de la ciudadanía?

64. A la hora de la formulación de políticas, ¿se tienen en cuenta los múltiples factores en juego, la diversidad de individuos interesados y las políticas y los múltiples intereses afectados, así como la diversidad de valores subyacentes? ¿Se exploran las esferas de incertidumbre? ¿cómo se puede compaginar el bien común y, por tanto, el gobierno de las mayorías con el respeto a las minorías?

65. La formulación de políticas desde un punto de vista horizontal, ¿puede originar la postura de que “mi idea es la mejor y la que van a seguir los demás”? ¿Puede también este carácter horizontal y transversal ayudar a ahorrar costes? ¿Y a mejorar los resultados? Si nos son temas estancos, ¿porque no existen mesas de diálogo conjuntas? ¿La Administración debería proporcionarlas?

66. ¿Qué elementos culturales y/o normativos pueden limitar u obstaculizar la institucionalización de procesos de formulación [de políticas] participativas? ¿Cómo logramos establecer reglas claras de juego entre actores antagónicos?

67. A fin de lograr una visión multidimensional: ¿Qué aspectos no deben dejarse de lado en el momento de integrar las dimensiones objetiva y subjetiva de la cohesión social en los problemas relacionados con la misma? ¿Cómo asegurarnos que una formulación participativa se convierta en una formulación en clave de cohesión social?

68. ¿Se ha pasado de una visión de la innovación basada en “el contenido” de las políticas y servicios, a una forma basada en las “formas de hacer”?

69. ¿Cómo podría medirse el éxito o fracaso de las políticas públicas en materia de cohesión social? ¿existen mecanismos para ello? ¿se tiene en cuenta sólo lo cuantitativo y no tanto lo cualitativo?

70. Para apoyar la integración de los procesos de formulación de políticas: ¿Se ha ido, en lo que a la reorganización institucional se refiere, más allá de los parámetros tradicionales de la eficiencia administrativa y de la estructura excesivamente jerarquizada? ¿Se ha diseñado una estrategia “en cascada” en los distintos niveles de administración?

71. ¿Existe por parte de los gobiernos una comunicación directa con sus ciudadanos con miras a mejorar la prestación de servicios?

72. En el Observatorio sobre el tercer sector se está investigando la relación de los jóvenes con la política y las razones que les llevan a mantenerse tan alejados de ella, ¿cómo se relaciona la gobernanza con los movimientos sociales emergentes?

73. A la hora de abordar la cuestión de los servicios públicos, ¿los dirigentes han utilizado una estrategia popular de “creación/ conjunta” en el ámbito de los servicios públicos, con objeto de facilitar un torrente de ideas de reforma surgidas en el aprendizaje directo junto a los ciudadanos en el nivel de base?

74. ¿Se utiliza algún tipo de estrategia o mecanismo para movilizar a los ciudadanos y a la sociedad civil para cambiar las relaciones entre gobierno y sociedad de modo que aumente la confianza de éstos para con aquel?

75. La política mejor diseñada, ¿tiene un enfoque *top down* o *bottom up*? ¿Lo más legítimo es el conjunto o la especificidad? ¿Cuál es para las administraciones su verdadero cliente (evaluadores, lobbies o los ciudadanos)?

76. ¿Existen programas específicos, generados a partir de ideas sencillas, para hacer frente a necesidades cotidianas de la población, problemas relacionados con la integración de la diversidad social y sectores excluidos (minorías, discapacitados,...etc) o para mejorar la calidad de los servicios de primera línea que darían a los interesados pruebas fehacientes y concretas del valor de las reformas del sector público?

77. ¿Es la formación de políticas públicas un elemento clave para la generación de confianza? ¿O es solo un ítem de la participación y la legitimidad actual?

78. Antes de formular una política pública, ¿es necesario establecer un sistema de representación legítimo, o la formulación de políticas públicas implica la preocupación de quien se sienta en la mesa?

79. Se mantiene con frecuencia que “las minorías legitiman la democracia” pero, ¿es justo elegir un sistema colaborativo, heterogéneo de miembros, estableciendo incluso la legitimidad de cada grupo de interés?

80. La cercanía de la política pública es una ventaja para con el ciudadano, ¿choca esta herramienta con el principio de igualdad?

81. Las opciones gastan recursos, ¿cuál es la más adecuada, la menos costosa o la más legítima? ¿Es posible que existan incompatibilidades entre lo económico y lo social? ¿Cómo podemos afrontar esta situación?

82. Si verdaderamente nos importa el colectivo o el grupo de interés al que se dirige la política pública, ¿nos perderíamos en la descoordinación burocrática? ¿es un problema de formulación de la política pública, de la maquinaria burocrática o del interés del legitimado? Si es así, ¿Cuál es el problema existente? ¿Qué dimensión tiene? ¿Afecta a la mayoría? ¿Es un problema suficientemente grave pero cuantitativamente menor? ¿Hay que solucionar problemas o parecer que se solucionan problemas? ¿Se tiene la idea de que la legitimación correcta traerá la confianza del ejercicio del poder, cuando algo es correcto no siempre es popular, debería hacerse?

83. ¿Hay que reflexionar sobre la institución como unidad de ahorro y no de gasto?, ¿Las instituciones sólidas ahorran?, ¿Hay que pensar en términos de unas políticas caras o baratas?

84. ¿Interesa separar los problemas conexos que se dan en el espacio público? ¿Cómo afecta a la eficacia? ¿y a la eficiencia?

85. A la hora de articular una política pública, ¿cuál es el problema existente? ¿Qué dimensión tiene? ¿Afecta a la mayoría? ¿Es un problema suficientemente grave pero cuantitativamente menor? ¿Hay que solucionar problemas o “dar la imagen de que se solucionan problemas”? ¿Se tiene la idea de que la legitimación correcta traerá la confianza del ejercicio del poder? Cuando algo es correcto pero no popular, ¿debería hacerse?

86. En el proceso de elaboración de políticas públicas, en particular de aquellas basadas en la participación de los ciudadanos, ¿se han desarrollado actividades tipo seminarios/foros/coloquios/simposios/talleres de sensibilización sobre la integración de políticas y el trabajo colaborativo? ¿Existe algún manual para la

formulación e implementación de políticas integrales, inclusivas y sostenibles para los países de la región?

87. ¿Se organizan, por parte de las administraciones públicas, actividades para la creación de capacidades con fines específicos como, por ejemplo, desarrollo del liderazgo, pensamiento sistémico, recopilación y análisis de datos, trabajo en equipo, participación y colaboración de los ciudadanos, delegación de responsabilidades en los funcionarios públicos y su empoderamiento en un marco de rendición de cuentas?

88. En lo referente a los plazos/tiempos de las políticas públicas (tiempos políticos vs tiempos administrativos), ¿hay coherencia entre ambos tiempos? ¿Es necesario un tiempo más amplio para el buen resultado pretendido?

89. Las sociedades son diferentes, existen políticas acertadas, políticas públicas en momentos determinados, la legitimidad cambia.... ¿El poder público debe adaptarse a esa legitimidad para la conformación de políticas públicas? Cuando una política pública desaparece del pensamiento colectivo y se integra en el sistema como parte de él, ¿esa es la mayor legitimación?

90. ¿Qué papel han de desempeñar los discursos políticos de los ciudadanos en la esfera pública? ¿A quién debe obedecer el ciudadano democrático: al lenguaje retórico o al lenguaje racional?

BIBLIOGRAFÍA

- Abramson, P.R. (1976), "Generational change and the decline of party identification in America, 1952-1974", *American Political Science Review* 70: 469-478.
- Abramson, P.R. (1992), "Of time and partisan instability in Britain", *British Journal of Political Science* 22: 381
- ALONSO, V. (2010), *Retórica, democracia y crisis. Un estudio de teoría política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid
- Andersen, K. (1976), "Generation, partisan shift, and realignment: a glance back at the New Deal", en N.H. Nie, S. Verba y J.R. Petrocik, *The changing American voter*, 74-95, 2ª ed., Cambridge: Harvard University Press, 1979.
- Anderson, C. J., y Tverdova, Y. V. (2003) «Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies», *American Journal of Political Science*, 47(1): 91-109.
- ANDERSON, Christopher J., y GUILLORY, Christine A. (1997): «Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-national Analysis of Consensus and Majoritarian Systems», *American Political Science Review*, 91: 66-81.
- ANDERSON, Christopher J., y TVERDOVA, Yuliya V. (2001): «Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies», *International Political Science Review*, 22 (4): 321-333.
- Andreassen, T. (1994) "Satisfaction, Loyalty and Reputation as Indicators of Customer Orientation in the Public Sector". *International Journal of Public Sector Management*. Vol 7. No. 2.
- ARENDT, H. (2005), *La condición humana*, Paidós, Barcelona.
- ARENDT, Hannah (2006), *Sobre la revolución*, Alianza Editorial, Madrid.
- Banco Mundial, *Making Services Work for the Poor: Nine Case Studies from Indonesia* (Washington D.C., 2011).; y Agus Dwiyanto, *Building public trust through administrative reform* (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2011).
- Barnes, S.H. (1997), "Electoral behavior and comparative politics", en M.I. Lichbach y A.S. Zuckerman, comps., *Comparative politics: rationality, culture, and structure*, 115-141, Nueva York: Cambridge University.
- Barómetro de confianza. Edelman, 2014. <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2014-edelman-trust-barometer/>

- BEBBINGTON, A. (2003), "El capital social en el desarrollo: teoría, concepto, estrategia". En: ARRAIGADA, I y MIRANDA, F. *Capital Social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 31-37.
- BECK, U (1999), *World risk society* (Cambridge, Polity Press).
- Benz, Arthur (1994). *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Blind, P.K. (2007), «Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues», in 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, pp. 26-29.
- BOIX, C. y POSTNER, D. (2000), "Capital social y Democracia", *Revista Española de Ciencia Política*, núm 1(2), pp.159-185.
- Bok, D. (2001) *The trouble with government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bouckaert, G. (2012), «Trust and Public Administration», *Administration*, Vol. 60, No. 1, pp. 91-115.
- Bouckaert, G., Van de Walle, S., y Kampen, J. K. (2005) «Potential for comparative public opinion research in public administration», *International Review of Administrative Sciences*, 71(2): 229-240.
- Canel, M.J., (2014). "Reflexiones sobre la reputación ideal de la Administración Pública". En Herrero, M., Cruz, A., Lázaro, R. and Martínez, A. (eds). *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira*. Eunsa, Pamplona.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial. Madrid.
- CASTELLS, M. (2012), *Comunicación y Poder*, Madrid, Alianza.
- Chanley, V. A., Rudolph, T., y Rahn, W. M. (2000) «The origins and consequences of public trust in government», *Public Opinion Quarterly*, 64(3): 239-256.
- Christensen, T., y Laegreid, P. (2005) «Trust in Government The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography», *Public Performance and Management Review*, 28(4): 487-511.
- Cingano, F. (2014), «Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 163.
- CLARKE, Harold D.; DUTT, Nitish, y KORNBERG, Allan (1993): «The Political Economy of Attitudes toward Polity and Society in Western European Democracies», *Journal of Politics*, 55: 998-1021.
- CRAIG, Stephen (1993): *The Malevolent Leaders: Popular Discontent in America*, Boulder, Col.:Westview Press.

- CRIADO, J. I (editor), Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 95-139.
- CRIADO, J. I y VILLODRE, J. (2016), Capítulo IV Crowdsourcing y plataformas colaborativas en las Administraciones Públicas ¿hacia un wikigoverment?, Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 95-119.
- Criado, J.I. y Rojas, F. (eds.) (2013), Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- DE LA MAZA, G. (2001), "Sociedad Civil y Construcción de Capital Social en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación?", Polis Revista de la Universidad Bolivariana, núm 1(2)
- Discursos Políticos y Pluralidad: Reflexiones para recuperar la confianza política (Jimenez Díaz, 2014), Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2012.v36.n4.42303
- E. Grunig, J. E., "Constructing public relations theory and practice", Communication, Another Kind of Horse Race: Essays honoring Richard F. Carter, B. Dervin, S.K. Chaffee y L. Foreman-Vernet, eds. (Cresskill, New Jersey, Hampton Press, 2003); G. Shabir Cheema y Vesselin Popovski, eds., Building Trust in Government: Innovations in Governance Reform in Asia (Tokyo, United Nations University Press, 2010).
- Easton, D. (1965), A Systems Analysis of Political Life, John Wiley, New York.
- Eichener, Volker (1997). «Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and of Environmental Protection», Journal of European Public Policy, 4, 591-608.
- Entrevista a Javier Gomá, publicada en Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas; Núm. 7 zk./2014. Págs. 88-99 or.; ISSN: 2173-6405
- Evert Meijers y Dominc Stead, "Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review", documento presentado en la Conferencia de Berlín sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global, Berlín, 3 y 4 de diciembre de 2004.
- FIIAPP, 2008. Políticas e Instituciones Incluyentes: Reformas hacia la cohesión social en América Latina. Fundación Internacional y Para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas FIIAPP.
- FIIAPP, 2010. Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Documento Base. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Flinders, Matthew (2002). «Governance in Whitehall», Public Administration, 80, 51-75.
- Font, J., 2007. Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona.: Ariel Ciencia Política.
- Fukuyama, F. (1995). Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. Free Press, New York.

- GAMBETTA, Diego (ed.) (1988a): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford: Blackwell.
- Gamson, W.A. (1968). *Power and discontent*. The Dorsey Press, Illinois.
- Geert Bouckaert, B. Guy Peters y Koen Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* (Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2010).
- Glaeser, E.L., Scheinkman, J., y Shleifer, A. (2003), «The Injustice of Inequality,» *Journal of Monetary Economics*, 50: 199-222.
- Godínez, V., 2010. *Las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina en un entorno de crisis internacional.*: URB-AL.
- Gomá, J (2016); Iglesias de Ussel, J (compilador), Capítulo VI “El ideal democrático”, *La realidad social de España*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 109-117.
- GRADSTEIN, M. y JUSTMAN, M. (2000), "Human Capital, Social Capital, and Public Schooling", *European Economic Review*, núm 44, pp. 879-890.
- Grainne de Burca, Robert O. Keohane y Charles Sabel, “Global Experimentalist Governance”, *British Journal of Political Science*, vol. 44, núm. 3 (2014), págs. 477 a 486.
- Grande, Edgar; Jachtenfuchs, Markus (2000) (eds.). *Wie problemlösungsfähig ist der EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden.
- GÜEMES, M. C. (2016); “Confianza”, *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº. 10, abril – septiembre, pp. 132-143, ISSN 2253-6655
- Gyorffy, D. (2013), *Institutional Trust and Economic policy*, Central European University Press, Budapest.
- HALL, Peter (1999): «Social Capital in Britain», *British Journal of Political Science*, 29: 417-459.
- HARDIN, R. (1992), "The Street-Level Epistemology of Trust", *Analyse & Kritik*, núm 14, pp. 152-176.
- HARDIN, Russell (1991): «Trusting Persons, Trusting Institutions», en *The Strategy of Choice*, ed. Richard J. Zeckhauser, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- (1993): «The Street-Level Epistemology of Trust», *Politics and Society*, 21 (December): 505-529.
- (1996): «Trustworthiness», *Ethics*, 107: 26-42.
- (1998): «Trust in Government», en *Trust and Governance*, eds. Valerie Braithwaite y Margaret Levi, Nueva York: Russell Sage Foundation.
- (1999): «Do we Want Trust in Government?», en *Democracy and Trust*, ed. Mark E. Warren, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2000): «The Public Trust», en *Disaffected Democracies: What’s Troubling the Trilateral Countries?*, ed. Susan J. Pharr y Robert D. Putnam, Princeton: Princeton University Press.
- (2002): *Trust and Trustworthiness*, Nueva York: Russell Sage Foundation.

HERREROS, F. y CRIADO, H. (2001), "El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada", Zona Abierta, núm 94/95, pp. 201-231.

Herreros, F. y Criado, H. (2001). El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada. Zona Abierta(94/95), 201-231.

HERREROS, F. y DE FRANCISCO, A. (2001), "Introducción: el capital social como programa de investigación", Zona Abierta núm 94/95, pp.1-46 .

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407162704/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4CH68H0dgfQJ:docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile%3FOpenAgent%26DS%3DE/RES/2013/23%26Lang%3DS%26Type%3DDOC+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es>

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7XpQkTOV5kUJ:docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile%3FOpenAgent%26DS%3DE/C.16/2016/2%26Lang%3DS%26Type%3DDOC+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es> (última consulta 4/6/2016)

http://www.academia.edu/1918541/Gu%C3%ADa_Metodol%C3%B3gica_URB-AL_III_Identificaci%C3%B3n_sistematizaci%C3%B3n_e_intercambio_de_experiencias_exitosas_para_la_cohesi%C3%B3n_social_local_

http://www.alice-comunicacionpolitica.com/abrir-ponencia.php?f=461_F54168fa34611410764707-ponencia-1.pdf

[http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/InformeFINALGobAbCLAD2014%20\(1\).pdf](http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/InformeFINALGobAbCLAD2014%20(1).pdf)

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/ConsensodeBogota8Julio2016.pdf/2763fdf9-9af6-49a5-865a-6f9d5a054264>

http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_participaci%C3%B3n_ciudadana.pdf

<https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/012/22/PDF/N1501222.pdf?OpenElement>

<https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/012/22/PDF/N1501222.pdf?OpenElement> (última consulta: 31/05/2016).

<https://www.oecd.org/edu/school/40043349.pdf>

Inglehart, R. (1997a) Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies. Princeton: Princeton University Press.

INNERARITY, D, ¿Qué es la gobernanza?, 2015. http://globernance.org/wp-content/uploads/2015/12/Gobernanza_DanielInnerarity.pdf (última consulta 13-06-2016)

INNERARITY, D., El poder cooperativo: otra forma de gobernar, Cuadernos de liderazgo, nº 2; Sesión académica ESADE, Barcelona, 2006

- Instituto Nacional de Administración Pública –INAP- (2015), Libro blanco sobre acceso e inclusión en el empleo público de las personas con discapacidad, ISBN 978-84-7351-437-8, Madrid.
- Jann, Werner (2002). «Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance». En: König, Klaus (ed.). Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 279-303.
- John R. Kimberly y Gerard de Pouvourville, *The Migration of Managerial Innovation: Diagnosis-Related Groups and Health Care Administration in Western Europe* (San Francisco, Jossey-Bass, 1993; Patrick J. Howie, *The Evolution of Revolutions: How We Create, Shape, and React To Change* (Amherst, Nueva York, Prometheus Books, 2011).
- John R. Kimberly, “Managerial Innovation”, *Handbook of Organizational Design*, P.C. Nystrom y W.H.Starbuck, eds. (New York, Oxford University Press, 1981); Lawrence Green, Jeremy Howells e Ian Miles, “Services and Innovation: dynamics of service innovation in the European Union”, en http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/; Hugo Thenint, “Mini Study 10: innovation in the public sector”, *Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies* (Inno-Grips, 2010), en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/inno-grips-mini-study-10_en.pdf.
- Johnston, W., H. Krahn y T. Harrison (2006), «Democracy, Political Institutions, and Trust: The Limits of Current Electoral Reform Proposals», *The Canadian Journal of Sociology*, Vol. 31.2, pp. 165-182.
- Kahneman, D, 25 de octubre de 2011. *Thinking, Fast and Slow*. Macmillan. ISBN 978-1-4299-6935-2.
- KATZMAN, R. (2003), "Capital social y sociedad civil en América Latina", Presentación en el Seminario BID sobre La Agenda Ética pendiente en América Latina. Universidad de la República, Montevideo 18 y 19 de diciembre de 2003. (2007), "La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes", *Revista Pensamientos Iberoamericanos*, núm 1, pp. 177-205.
- Kawachi, I. et. al. (1997). Social Capital, Income Inequality and Mortality. *American Journal of Public Health*, 87(1.3), 1491-1498.
- KHODYAKOV, D. (2007), "Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach", *Sociology*, núm. 4(1), pp. 115–132.
- Knack, S. y Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross- Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Knack, S. y P.J. Zak (2003), «Building trust: Public policy, interpersonal trust, and economic development», *Supreme Court Economic Review*, No. 10, pp. 91-107.
- KUMLIN, S. y Rothstein, B. (2003), "Investing in Social Capital:The Impact of Welfare State Institutions", *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia, USA.
- LIN, N. (1999), "Building a Network Theory of Social Capital", *Connection*, núm 22, pp.28-51.

- Luhmann, Niklas (1984). *Soziale Systeme*. Frankfurt: Suhrkamp.
- MARTÍNEZ, J.A.; LARA-NAVARRA, P., y BELTRÁN P. (2006), «La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la administración pública». *UOCPapers*, 13: 1-7
- Mauro, P. (1998), «Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research, » *Journal of Finance and Development*, International Monetary Fund, 11-14 March.
- Mayntz, Renate (1979). «Regulative Politik in der Krise?». En: Matthes, Joachim (ed.). *Sozialer Wandel in West-Europa*. Frankfurt, 55-81.
- Mergel, I. (2011), «Using wikis in government: a guide for public managers». IBM Center for the Business of Government (Using Technology Series).
- MONTERO, J. R, ZMERLI. S, NEWTON, K (2008), “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, nº 122, 2008, pp. 11-54
- Murphy, K. (2004), «The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax vavoiders», *Law and Human Behavior*, Vol. 28(2), pp. 187-209.
- NEWTON, Kenneth (1999a): «Social and Political Trust in Established Democracies», en *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, ed. Pippa Norris, Oxford: Oxford University Press.; (1999b): «Social Capital and Democracy in Modern Europe», en *Social Capital and European Democracy*, eds. Jan van Deth, Mario Maraffi, K. Newton y Paul Whiteley, Londres: Routledge.; (2001): «Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy», *International Political Science Review*, 22 (2): 201-214.
- NEWTON, Kenneth, y NORRIS, Pippa (2000): «Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?», en *Disaffected Democracies: What’s Troubling the Trilateral Countries?*, eds. Susan J. Pharr y Robert D. Putnam, Princeton: Princeton University Press.
- Obama, B. (2009), «Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies», Whitehouse Blog. En: <https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment> [Última consulta: 12-06-2015].
- OCDE, *Building Blocks for Policy Coherence for Development* (Paris, 2009). Se puede consultar en www.oecd.org/pcd/44704030.pdf).
- OCDE, *Panorama de las Administraciones Pública 2011*, Colección de estudios y documentos, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012.
- OCDE, *Panorama de las Administraciones Pública 2013*, Colección de estudios y documentos, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014.
- OCDE, *Panorama de las Administraciones Pública 2015*, Colección de estudios y documentos, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016.

- OCO, 2010. Guía metodológica para el Análisis de los aportes a la cohesión social de los proyectos URBAL-III. Barcelona: Oficina de Coordinación y Orientación. URBAL-III.
- OCDE (2015c), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>>.
- OCDE (2015d), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD, París, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>>.
- OCDE, <<http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>>.
- OFFE, C. (1999), "How can we Trust our Fellow Citizens?". En: M. WARREN, *Democracy and Trust* , Cambridge, Cambridge University Press, pp. 42-87.
- ORREN, Gary (1997): «Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government», en *Why People Don't Trust Government*, eds. Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow y David C. King, Cambridge: Harvard University Press.
- Ottone, E. y Sojo, A., eds., 2007. *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. . Santiago de Chile: CEPAL. AECI. Secretaría Iberoamericana.
- Owsiak, S. (2003), «The Ethics of Tax Collection», *Finance and Common Good*, 13/14: 65-77.
- Palma Irrázaval, A. J., 2008. *Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social*. Madrid: FIIAPP Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Parker, S. (2008). *State of Trust: How to build a better relationship between councils and the public*. Demos, Londres.
- Patulny, R. (2005). *Social Rights and Social Capital: Welfare and Co-operation in Complex Global Society*. *American Review of Public Affairs*, 6(1), 59-75.
- Pharr, S. y Putman, R. (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press, Princeton.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- PUTNAM, R. (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- PUTNAM, Robert D. (1995): «Tuning in, Tuning Out. The Strange Disappearance of Social Capital in America», *PS: Political Science and Politics*, 29: 664-683.
- Reich, R. (2013), *Beyond Outrage: What has Gone Wrong with Our Economy and Our Democracy, and How to Fix It, (Expanded Edition)*, Vintage, Nueva York.

- Reich, R. (2013), *Beyond Outrage: What has Gone Wrong with Our Economy and Our Democracy, and How to Fix It*, (Expanded Edition), Vintage, Nueva York.
- Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Better Regulation Task Force, *Principles of good regulation* (Londres, Better Regulation Task Force, 2003).
- ROSANVALLON, P. (2006), "Democracia y desconfianza", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), ISSN: 0048-7694, Núm. 134, Madrid, págs. 219-237.
- Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto (eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge; (2000). «Governance and Democracy in a Globalizing World». En: Held, David; McGrew, Anthony (eds.). *The Global Transformation reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge, 181-190.
- ROTHSTEIN, B. (2000), "Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories", *Journal of Theoretical Politics*, núm 12, pp. 477-501.
- Rothstein, B. y Stolle, D. (2002). "How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust . Project on Honesty and Trust: Theory and Experience in the Light of Post-Socialist Experience, . Budapest.
- ROTHSTEIN, B. y STOLLE, D. (2008), "How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust", *Comparative Politics*, núm 40 (4), pp. 441-467.
- ROTHSTEIN, B. y USLANER, E. (2005), "All for All. Equality, Corruption, and Social Trust", *World Politics*, núm. 58, pp. 41-72.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. (2005). *All for All. Equality, Corruption, and Social Trust*. *World Politics*, 58, 41-72.
- Scharpf, Fritz W. (1991), «Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts», *Politische Vierteljahresschrift*, 32, 621-634.
- Schedler, A. (1993) «Die demoskopische Konstruktion von 'Politikverdrossenheit'», *Politische Vierteljahresschrift*, 34(3): 414-435.
- Schuppert, Gunnar Folke (1999). *Jenseits von Privatisierung und «schlanken» Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- SELIGMAN, Adam B. (1997): *The Problem of Trust*, Princeton: Princeton University Press.
- Subirats, J. y Brugue, Q. (1996). "Introducción", En: *Lecturas de Gestión Pública*. INAP, Madrid.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SZTOMPKA, P. (2000), *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge University Press, New York.
- Tamilina, L. (2009). *The Impact of Welfare State Development on Social Trust Formation: an Empirical Investigation*. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 7(4), 501-508.

- TORCHE, F. y VALENZUELA, E. (2001), "Trust and Reciprocity: A Theoretical Distinction of the Sources of Social Capital", *European Journal of Social Theory*, núm 14(2), pp.181-198.
- Uslaner, E.M. (2003), «Trust and Civic Engagement in East and West», en Bedescu, G., Uslaner, E.M. (eds.), *Social Capital and the Transition to Democracy*, Routledge, Londres.
- USLANER, Eric M. (1999): «Democracy and Social Capital», en *Democracy and Trust*, ed. Mark E. Warren, Cambridge: Cambridge University Press; (2000-2001): «Producing and Consuming Trust», *Political Science Quarterly*, 115 (4): 569-590; (2002): *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- VALENZUELA MENDOZA, R. E (2016), *Seguridad inteligente como herramienta para implementar el gobierno abierto en las ciudades, Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 121-139.
- Van de Walle, S., y Bouckaert, G. (2003) «Public service performance and trust in government: the problem of causality», *International Journal of Public Administration*, 26(8-9): 891-913.
- Van de Walle. S, Van Roosbroek. S y Bouckaert. G (2007); "Confianza en el sector público: ¿hay alguna evidencia de un declive a largo plazo?", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 2007 IISA - Vol. 74 (1): 51-69 .
- Van Oorschot, W. y Arts, W. (2005). *The Social Capital of European Welfare States: The crowding out Hypothesis Revisited*. *Journal of European Social Policy*, 15(1), 5-26.
- Villoria, M. Van Ryzib, G., Lavena, C. (2012). "Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A study of Public Perceptions in Spain". *Public Administration Review*. Vol 73.
- WARREN, Mark E. (1999): «Democratic Theory and Trust», en *Democracy and Trust*, ed. M. E. Warren, Cambridge: Cambridge University Press.
- WELCH, M. E. (2005), "Determinants and consequences of social trust", *Sociological inquiry*, núm. 75(4), pp. 453-473.
- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2013). *Sociedades disfuncionales ¿por qué tiene importancia la desigualdad? Dossier La Vanguardia "El mundo de las clases medias"*, 59-63.
- Wolf, Adam (2000). «Trends in public administration – a practitioner's view», *International Review of Administrative Science*, 66, 689-296.
- WRIGHT, James D. (1976): *The Dissent of the Governed*, New York: Academic Press.
- You, J.S., y Khagram, S. (2005), «A Comparative Study of Inequality and Corruption,» *American Sociological Review*, 70 (February), p. 136.
- You, J.S., y Khagram, S. (2005), «A Comparative Study of Inequality and Corruption,» *American Sociological Review*, 70 (February), p. 136.