

Assignatura:

FONAMENTS DE CIÈNCIA POLÍTICA I DE L'ADMINISTRACIÓ

Àrea de Ciència Política i de l'Administració

Departament de Dret Constitucional i de Ciència Política i de l'Administració

Innovació institucional i regeneració democràtica

Sumari:

1. Algunes consideracions prèvies
2. La innovació pública: abast i dimensions
3. Innovació pública, legitimitat i regeneració democràtica
4. Conclusions

1. Algunes consideracions prèvies

Aquest material docent en valencià té com a propòsit emetre i catalogar, si més no de forma preliminar, un conjunt de reflexions i consideracions sobre el paper contemporani de la innovació –pública o institucional– en l'eventual generació d'oportunitats –organitzatives i culturals–, dirigides a afavorir l'adopció, la implementació i l'èxit de mesures i estratègies dirigides a la realització i la consecució de la regeneració democràtica. Es presenta una aproximació al concepte d'innovació aplicada a l'àmbit de la gestió pública. Tanmateix, es valora la dimensió de la innovació sobre l'activitat política democràtica tenint en consideració algunes de les més recents reflexions doctrinals efectuades sobre aquesta qüestió.

Aquest estudi avalua la inspiració i l'orientació de la innovació institucional, pública o administrativa en termes de la seua rellevància, utilitat o orientació democratitzadora, al marge o almenys de forma addicional i complementària a altres justificacions o legitimacions exclusivament economicistes o tecnocràtiques que, majoritàriament procedents o aliades amb els sectors lligats a la gestió empresarial privada, han sustentat el concepte, les característiques i la idoneïtat de la innovació aplicada a la gestió pública. En última instància, doncs, el text aborda la qüestió sobre quins reptes, límits, potencialitats i oportunitats ofereix l'estudi de la innovació i dels canvis o novetats que aquesta suposa en el si de les organitzacions públiques en nom de l'enfortiment institucional de la democràcia i la consecució de la regeneració democràtica.

Com a plantejament inicial, l'aproximació del treball és eminentment i predominantment institucional i centra la seua atenció en les institucions públiques com a objecte d'estudi i emfatitza la capacitat d'aquestes per a generar canvis desitjables en el sentit d'una democratització més qualificada com a pressupost i hipòtesi. Aquesta orientació institucionalista permet erigir el treball sobre una concepció de la innovació preliminar però essencial com a manera i estratègia de millorar la democràcia mitjançant la promoció de l'eficàcia de l'acompliment públic, així com “reforçant la sobirania popular per a assegurar la lleialtat i cooperació de la ciutadania”.

Juntament amb el lideratge, els moviments socials i la societat civil, les institucions importen com a *problem-solvers*, però també com a *problem-creators*, en el marc dels contextos en els quals operen i s'incardinen. No s'obvia, ara bé, la importància indubtable d'altres dimensions, actors i estratègies apropiats per a la consecució de la regeneració democràtica, tals com: el rol central que en l'exercici de la representació política els és atribuït als partits polítics; la particular configuració de la cultura política en termes de l'estructura cognitiva i subjectiva de la ciutadania sobre els processos, les institucions i els actors del sistema polític; els estils d'adopció democràtica de decisions (*adversarial* vs. *consensual*); el mateix nivell de govern, o el tipus de sistema polític. La innovació, en qualsevol cas, queda condicionada per factors tals com "l'entorn, les institucions, les xarxes de les relacions entre els actors i la presència de determinades capacitats i actituds”.

La innovació –aplicada a l'àmbit institucional o del sector públic– i la regeneració democràtica han passat a ser termes que, fins i tot no sent nous, refereixen i conceptualitzen precisament nocions sobre el nou, i són termes usats recurrentment, màximament en contextos de declivi o crisi de la democràcia. Es tracta de conceptes simples –la qual cosa faculta per al seu recurrent ús social, mediàtic i polític–, però complexos al mateix temps. En qualsevol cas, amb una excel·lent projecció mediàtica, política i acadèmica, en un context caracteritzat per la necessitat d'oferir propostes apropiades i aplicades enfront de la crisi de confiança, eficàcia i legitimitat de la democràcia representativa i de les administracions públiques (d'ara en avant, AP) que d'aquella pegen en l'execució de les decisions polítiques. Innovació i regeneració democràtica queden

inevitablement vinculades en la mesura en què tots dos conceptes s'originen i destinen en un mateix sentit cap a la generació de nous àmbits, lògiques i espais de canvi i millora. Suposa tota mesura de regeneració democràtica una innovació? Tota innovació constitueix una regeneració democràtica? Només a través de la innovació és possible la consecució de la regeneració democràtica i només aquesta última comporta, per tant, innovacions? L'emprat recurs a la regeneració democràtica i a la innovació pot portar a una elasticitat conceptual en extrem en l'àmbit acadèmic i a una trivialització dels mateixos en termes del discurs polític i de l'aplicació pràctica de tots dos.

Per tot això, la innovació, en última instància, ens insereix plenament en l'eterna qüestió sobre a partir de quin punt allò que en l'àmbit institucional ha servit per a la resolució dels conflictes i la canalització democràtica d'aquests en el passat i fins al moment present, pot continuar servant – o no, i en quina mesura– a partir de tal instant i com a projecció de futur, i quins possibles camins poden resultar factibles per a una resolució efectiva de tals escenaris, conflictes i dilemes. No posant en qüestió la naturalesa del sistema democràtic i la possibilitat i necessitat d'introduir-hi canvis que exploren noves opcions en els procediments per a la translació de la voluntat popular, el control del poder i la consecució efectiva dels propòsits programàtics i les preferències electoralment articulades, la reflexió sobre la qualitat democràtica emergeix a partir dels mecanismes que contribueixen a la seua pròpia consecució. És en aquest marc inicial de consideracions prèvies en el qual es desenvolupa aquest material docent en valencià.

2. La innovació pública: abast i dimensions

El concepte d'innovació s'ha estès amb notòria rapidesa, profusió i cert èxit entre la doctrina administrativa, el mateix pensament administratiu en l'àmbit teòric i en la praxi de les AP, en una onada pendent de consolidar-se o bé de resultar desapercebut i temporal, com a moda i no com a paradigma. El terme ha irromput gradualment en l'àmbit educatiu, científic, universitari o tecnològic, entre altres, i diposa d'una connotació positiva vinculada a la introducció de canvis i millores digitals, a la qualitat i a la transparència essencialment.

Pollit subratlla el component polisèmic del concepte, utilitzat tècnicament a l'empara d'un matís o sentit positiu i amb una significativa càrrega de riscos també, tot i que no constitueix una contribució nova i tampoc exclusivament procedent del sector privat. Enfront de la imitació, la innovació s'articula precisament, com una alternativa de significativa potencialitat i utilitat, de tal manera que, conforme a Marcet: “hem de crear una innovació pública més capaç de crear productes i serveis nous, propis, [perquè] fins ara ha estat solament orientada a nous processos”. A partir de la configuració polièdrica del concepte, aquest es presenta especialment útil en la mateixa millora democràtica, on s'ha de ponderar adequadament, en qualsevol cas, l'èxit d'altres experiències desenvolupades en entorns diferents (geogràfics, polítics, culturals, privats, entre altres).

Com a substantiu, la Reial Acadèmia de la Llengua Espanyola (RAE) defineix la veu *innovació* com a ‘acció i efecte d'innovar’, així com, des d'una perspectiva comercial o empresarial, la ‘creació o modificació d'un producte, i la seua introducció en el mercat’. *Innovar* implica ‘mudar o alterar alguna cosa, introduint-hi novetats’. L'OCDE ha definit la *innovació* com el ‘procés complex que aplica noves idees basades en el coneixement per a generar valor a l'organització’ respecte de productes, tecnologies, organització, màrqueting, serveis i processos. En aquest sentit, Harrison *et al.*, suggereixen que el valor públic de les polítiques públiques es compon de sis dimensions: financera, política, social, ètica-ideològica, legitimitat i respecte i

estratègia; en aquesta última destaquen els recursos que són mobilitzats per a la innovació per part dels actors polítics i institucionals. En un àmbit aplicat, el Pla d'Innovació Pública del Govern Basc 2014/2016 entén per innovació pública “l'aplicació d'idees i pràctiques noves en l'àmbit de la gestió pública a fi de generar valor social” (PIPGV, 2014/2016).

La innovació entesa –de forma reduccionista i equivocada– com a imitació o importació de les tècniques de gestió del sector privat, condueix a una inevitable senda mercantilista i privatitzadora no exempta de controvèrsia perquè “(...) s'ha destacat que, sent la millora de la gestió pública una funció política, les reformes no poden quedar en les solucions pròpies del món dels negocis i res s'arregla amb imitar-lo, puix que cal buscar innovacions”. Introduir en les AP una perspectiva de la innovació com a suplantació del públic per part del privat suposa convertir a la innovació en una sort de Cavall de Troia dirigit a dilapidar la lògica pròpia i inherent de les AP, el servei públic, la legitimitat democràtica o la satisfacció i realització de drets constitucionals. La innovació en el sector privat, corporatiu, empresarial o dels negocis persegueix maximitzar la generació de valor econòmic o l'obtenció de major benefici sota paràmetres eficientistes, mentre que en l'àmbit públic la innovació té com a propòsit generar valor públic, valor social i adequar el rendiment institucional i governamental a les demandes i a les necessitats de la societat en termes de qualitat i eficàcia, entre altres principis i finalitats. La importació de tècniques i solucions de gestió empresarial –privada-, en la mesura en què, a més, l'eficiència esdevé una qüestió política i no únicament ni merament tècnica, fa de la innovació un àmbit i camp fèrtil per a la introducció d'estratègies i mètodes que, en qualsevol cas, han de ser adaptats a la mateixa naturalesa organitzativa i deontològica –o dogmàtica en termes constitucionals– de l'estat.

En la mesura en què Abranowitz utilitzaria el concepte de capacitat social, la qual defineix com la capacitat d'una societat per a absorbir les experiències tècniques generades en altres contextos, en l'àmbit institucional caldria assumir tal plantejament conceptual i descartar tota idea acrítica d'imitació. Si escau, considerant una certa idea d'adaptació del context institucional a les innovacions externes –no únicament–, resultaria idoni referir-se a una acomodació i importació dels coneixements, les experiències i les pràctiques de les quals puga derivar-se un profit en termes de democratització, dirigida per tant a l'enfortiment institucional com a conseqüència de la dinàmica social. La innovació des d'una perspectiva institucionalista haguera de permetre, doncs, l'equilibri entre la capacitat de lideratge dels actors i les institucions públiques, d'una banda, i la *responsiveness* deguda a una exigència procedent de la ciutadania en nom de l'eficàcia.

Per contra, i respecte al prèviament assenyalat, la innovació adquireix un paper protagonista en la mesura que permet contribuir a la consolidació del potencial transformador de les institucions públiques com a generadores de marcs idonis per al disseny i l'execució d'estratègies, pràctiques i experiències innovadores, tant en l'àmbit intern com extern. Les institucions mateixes, juntament amb l'àmbit privat de la investigació, el model productiu i l'entramat empresarial, constitueixen un dels motors centrals de la innovació, a l'empara de les quals i per mitjà de l'impuls de la qual s'articulen els marcs institucionals en els quals es desenvoluparà la inversió en innovació. Centrant l'atenció en la direcció públic-privat, l'entramat institucional esdevé una variable clau, mentre les AP resulten decisives “perquè una economia desenvolupe la seua capacitat innovadora”.

Tota innovació suposa un canvi, mentre que tot canvi no implica sempre ni necessàriament una innovació. Així doncs, la innovació requereix i es fonamenta en la introducció conscient de canvis, que lluny de l'aleatorietat i la improvisació, canalitze les idees resultants d'un exercici

constant de creativitat i aprenentatge. Enfront de canvis improvisats, voluntaristes o artesanals, Canales lliga la innovació a un “procés en el qual ha d'haver-hi una decisió política prèvia, un lideratge, una estratègia, uns objectius, uns mitjans, i uns actors”. Així doncs, la “innovació requereix a més l'aplicació d'aquestes idees per a la consecució d'un resultat desitjat”. No convé, doncs, confondre la innovació amb la creativitat tampoc, tot i que el desenvolupament de la capacitat d'innovació en els empleats públics, a fi de potenciar una cultura de creativitat i d'innovació, esdevé un element indispensable de la innovació administrativa, la qual pot concebre's com “l'adopció de nous sistemes de direcció, de gestió administrativa i/o de gestió dels recursos humans”.

La innovació en si, en la mesura en què s'impregna d'un exercici conscient, estratègic i reflexiu, esdevé una innovació per a si, atès que tota innovació constitueix en tal instant aquell canvi teleològicament operat a la llum de “quins objectius es pretenen i quin impacte ha de causar”. D'aquesta forma, la innovació, en termes de Drucker i seguint a Pastor: “requereix un treball dur, sistemàtic, organitzat i dirigit”; l'estat és, davant els problemes que ha d'afrontar, un àmbit idoni i òptim per a la introducció d'innovacions. En aquest sentit, Canales caracteritza la innovació a partir de la planificació, el caràcter estratègic d'aquesta, la gestió del canvi, la prevenció dels conflictes i la perspectiva de resolució dels conflictes a llarg termini. De fet, la falta d'un esforç estratègic i deliberat ha sigut identificat, juntament amb la falta d'un lideratge innovador o la perspectiva *ad hoc* i aïllada d'experiències puntuals, com un dels factors que han limitat l'èxit de la innovació en l'àmbit dels països de la Unió Europea (UE).

Enfront de la institucionalització de la rigidesa (formal, normativa i cultural) i l'arrelament de la rutina pròpia dels procediments aparentment indiscutibles i legítims per la lògica d'allò que s'estableix, la innovació o adaptació al futur requereix interioritzar la incertesa i una cultura d'adaptabilitat constant en la promoció del canvi permanent, com també superar els hàbits altament institucionalitzats que poden esdevenir obstacles a la innovació quan ens trobem davant entorns de canvi ràpid i discontinu. En aquest punt, la capacitat per a resoldre els conflictes, l'enginy, la creativitat i el risc són les característiques d'una gestió que supere les respostes rutinàries. Havent de reconèixer, incentivar i potenciar la major comprensió de les circumstàncies socials per part de l'estat, “es fa necessari garantir la innovació institucional permanent com a manera d'evitar l'acumulació de rigideses i colls de botella a la gestió pública”, màximament en la mesura en què la democratització i la modernització administrativa constitueixen processos inherentment inacabables i inacabats. Així, la innovació requereix una tolerància a la imprevisibilitat i una orientació a la gestió del risc que hi és immanent, de tal manera que s'han d'articular lògiques institucionals facultades per a assumir de forma constant tot un conjunt de canvis administratius que fan de la millora un procés incessantment inconclús “íntimament relacionat amb el sistema politicoadministratiu vigent i amb les demandes de la societat civil”. La mateixa *Carta Iberoamericana de la Qualitat en la Gestió Pública* assenyala que: “l'adopció d'estratègies d'innovació, racionalització i millora de la gestió pública, orientades per la qualitat, permetrà a les administracions públiques iberoamericanes posicionar-se favorablement enfront de la incertesa, reforçar la seua influència en un entorn dinàmic i complex i emprendre el desenvolupament organitzatiu necessari per a la gestió del canvi i la formulació de solucions de millora creatives, amb la finalitat de complir al màxim les expectatives de la ciutadania, proporcionant un instrument per a aconseguir la coherència en l'adreça estratègica a seguir” (*Carta Iberoamericana de la Qualitat en la Gestió Pública*, 2008). Pel que fa a l'àmbit de la funció pública, la *Carta Iberoamericana de la Funció Pública* al·ludeix a la innovació com una de les condicions de l'eficàcia de la mateixa carta, en la mesura que el disseny de les organitzacions

públiques hauria de constar d'instàncies especialitzades orientades a “la innovació de les polítiques i pràctiques de gestió de les persones”, que incidisquen en un canvi cultural dirigit a superar les visions burocràtiques de les AP a través de la substitució de les rutines normalitzades i dels procediments establits “per enfocaments orientats a la producció de resultats, la innovació i l'aprenentatge” (*Carta Iberoamericana de la Funció Pública*, 2003). Com a requeriments instrumentals de la funció pública es destaquen “l'estudi, diagnòstic, avaluació i innovació de les polítiques i pràctiques de gestió dels recursos humans i l'impuls de les reformes necessàries per a modernitzar-lo i adaptar-lo a les necessitats canviants de les organitzacions públiques” (*Carta Iberoamericana de la Funció Pública*, 2003).

Convé tenir en consideració així mateix la profunda transformació de les AP com una de les dimensions de major transcendència en el marc de les contemporànies dinàmiques de canvi pròpies de l'estat. Per això, la innovació orientada a la consecució de l'eficiència i l'eficàcia de les AP amb caràcter exclusiu implicaria un reduccionisme restrictiu, així que cal valorar i enriquir aquesta en funció de la seua contribució democratitzadora. De fet, Metcalfe ha reconegut la insuficiència de l'aplicació i la consecució de les tres es per si soles, atès que això no garantiria una transformació estructural ni perdurable temporalment de les innovacions sota tal motivació articulades.

Algunes propostes d'innovació, d'acord amb les dimensions que aquesta abordaria, són les següents:

a. Conforme a Villoria i Ramírez Alujas, els arguments contemporanis i les raons adduïdes per a fomentar la innovació són: 1) “respondre més eficaçment als canvis en les necessitats públiques i les creixents expectatives ciutadanes”; 2) com a instrument de contenció de la despesa i la consecució de l'eficiència; 3) com a element de millora de les polítiques públiques; i, 4) com a desenvolupament de les potencialitats pròpies de les TIC.

b. Alguns camps d'innovació són, conforme a Abril Abadín *et alii*, els següents: 1) la cooperació amb l'empresa privada; 2) la transferència d'innovació entre administracions; 3) la gestió del personal per a la innovació; 4) la cooperació entre l'administració i parts interessades per a la innovació; i, 5) la innovació per a la reducció de les càrregues administratives.

c. Pastor identifica la innovació en les següents dimensions: 1) en l'àmbit de la funció pública (empleats públics); 2) en la tecnologia, màximament en un context en el qual bé poguera proclamar-se, seguint a Clift, que “democracy is online” (Clift, 2000); 3) amb els ciutadans; i, 4) amb l'administració. Particularment, innovar amb la ciutadania implica una perspectiva inclusiva de la gestió dels serveis públics, de tal manera que uneix *open innovation*; en aquest sentit, pot entendre's com: “l'ús d'entrades de resolució i eixides de coneixement per a accelerar la innovació interna, així com expandir els mercats per a un ús extern de la innovació, respectivament”.

d. Per part seua, Rivero assenyala les següents àrees en les quals es poden articular les estratègies d'innovació: 1) l'organització administrativa; 2) els procediments administratius; 3) la funció pública; 4) els contractes administratius; i, 5) les estratègies reguladores.

e. Canales identifica com a principals línies complementàries per al canvi, les pressupostàries, les estructurals, les de privatització de la gestió i reducció de la despesa pública, les de gestió de recursos humans i les de la relació amb la ciutadania .

f. Álvarez Conde identifica, com a dimensions de la modernització, les següents: 1. La necessària reducció del dèficit públic; 2. El replantejament de les seues relacions amb la societat civil; 3. El nou significat de les polítiques públiques; 4. La utilització adequada dels recursos humans; i, 5. El significat de l'anomenada societat de la informació” .

Un dels eixos de la innovació institucional i democràtica ve donat pel desenvolupament d'un govern obert i inclusiu. L'*open innovation* –en una clara expressió potser reiterativa i redundant– implica una orientació dicotòmica entre un model obert, permeable, horitzontal, transparent i participatiu, i un model tancat, impermeable, vertical, opac i jerarquitzat. Conforme a Babino, la gestió pública capaç d'articular membranes institucionals permeables per mitjà de la participació i la col·laboració ofereix la possibilitat de reconvertir la creativitat ciutadana en resultats materials i operatius per al bon govern . D'aquesta forma, juntament amb la creativitat i la iniciativa, la innovació ha sigut considerada com un criteri de valoració dels resultats obtinguts en l'acompliment de les AP. La permeabilitat de les AP respecte als usuaris dels serveis públics s'erigeix com un component ineludible de la innovació, juntament amb l'apoderament dels directius i gestors públics, i la generació d'informació. És així com la porositat de la frontera entre la dimensió política i la microadministrativa, en termes de Schmidt-Aßmann, esdevé un aspecte decisiu per a l'acció institucional, que resulta indispensable per a l'enfortiment de la legitimitat de les AP. Des d'aquesta perspectiva d'obertura, Cohen i Levinthad van identificar l'habilitat de les organitzacions per a reconèixer el valor de la novetat i la informació externa, així com l'assimilació d'ambdues, com un factor crític per a potenciar les seues capacitats innovadores. Així: “l'habilitat per a explotar el coneixement extern és un component crític de les capacitats innovadores”.

La posada a la disposició del públic d'informació actualitzada i veraç esdevé el pas previ fonamental o *key step* per a la participació i la implicació ciutadana. En última instància, la centralitat de la qüestió presentada s'incardina en la línia de contacte entre l'Estat (a través de l'acció del Govern i de l'entramat administratiu) i les exigències socials. D'aquesta manera, tot model de dades obertes s'integra en una perspectiva de la col·laboració i la innovació per mitjà de la sofisticació de les metodologies, els continguts i les aplicacions que fomenten la transparència.

En aquest context, adquireixen una valuosa importància les valoracions de la ciutadania respecte als resultats, la millora contínua dels processos, i l'enriquiment de la retroalimentació com a components interactius o dialèctics organització-ajust, propis del paradigma postburocràtic. Una participació ciutadana, com una de les expressions d'una articulació responsiva de les AP, que resulte efectiva i innovadora, es converteix en un dels valors clau del govern obert conforme a l'Aliança per al Govern Obert, en conjunció amb el reconeixement de les noves tecnologies com a part clau en el foment de la innovació.

Ara bé, la innovació no s'esgota en la introducció de TIC als procediments administratius i a les pautes de funcionament de les AP, digitalitzant de forma parcial i superficial una lògica administrativa analògica –inherent–. Resultaria palpablement desafortunat, no obstant això, obviar que les xarxes socials constitueixen un àmbit crucial per a la innovació de l'acció governamental i la creació de valor públic, tant en l'àmbit intern com en relació amb la ciutadania

(col·laboració i participació). La innovació tecnològica és coadjuvant a la innovació integral o holística de les AP, amb un indubtable potencial dirigit a la democratització dels processos d'adopció de decisions i d'implementació de les polítiques públiques. Resulta recomanable en aquest sentit, segons la *Carta Iberoamericana de Govern Electrònic*, que els Estats “implementen nous models de gestió en l'administració pública que fomenten la millora contínua dels processos i la constant innovació” (*Carta Iberoamericana de Govern Electrònic*, 2007).

Per mitjà de les noves tecnologies es permetria el desenvolupament de la democratització de les polítiques públiques, així com l'impuls de polítiques públiques de democratització a través de la innovació, com a redisseny de l'estat per la via d'una mutació de les capacitats per a governar. Així, conforme a Subirats, es tracta de proposar “un canvi profund en la concepció de la democràcia i la manera de conceptualitzar i dur a terme les seues polítiques vinculant-les a les dinàmiques econòmiques, ambientals i socials. Incorporant les potencialitats del nou escenari que genera Internet, i incorporant a la ciutadania de manera directa, comunitària i autònoma a la tasca d'organitzar les noves coordenades vitals”. No sent salvífics, i tenint en compte que la innovació requereix compartir i transmetre el coneixement, les noves tecnologies permeten la democratització del coneixement, de tal manera que l'aprofitament de les millores lligades a la implantació d'aquestes no solament ha d'atendre una qüestió d'eficiència, sinó que en nom de l'excel·lència, ha de contemplar “la dimensió ètica o de la responsabilitat social” en un exercici de responsabilitat democràtica fonamentada sobre la transparència i l'intercanvi d'informació.

La innovació, doncs, va més enllà d'una renovació material o logística dels procediments i dels suports informàtics (programari) per mitjà dels quals es desenvolupen els processos administratius, fent-los més àgils i accessibles per a la ciutadania, empreses i col·lectius socials en relació amb les AP. Per això, quan es fa referència a la innovació amb efectes o motivacions democràtiques, cal tenir en compte el major calat del concepte i transcendir a la vocació participativa i inclusiva d'aquestes. En cas contrari, ens trobarem davant mecanismes consumidoristes, en termes de Subirats, que des d'una concepció dels ciutadans com a clients o mers consumidors dels serveis públics, parteixen d'una perspectiva centrada en l'ús de les noves tecnologies “com a element facilitador de l'eficàcia i l'eficiència de les institucions”.

No hi ha dubte que les noves tecnologies han constituït l'arena o l'àmbit de major nivell i aprofundiment quant als canvis que hi han operat en l'àmbit democràtic, configurant una mena de democràcia electrònica basada en les noves tecnologies com a via per al desenvolupament dels processos polítics. Cotino defineix la democràcia electrònica a la llum de “la concessió d'un paper important a les tecnologies de la informació i comunicació en els processos democràtics i participatius dels sistemes democràtics liberals”. No obstant això, no ha d'obviar-se el debat sobre la mesura en què la introducció de les noves tecnologies en els processos d'adopció de decisions suposa més igualtat, un accés més fàcil i assequible a la informació per part de la ciutadania, o si per la seua part implica una constricció de les possibilitats certes, reals, efectives i estructurals de participar d'una manera directa com a resultat de les limitacions intrínseques a la bretxa digital, l'enfrontament amb la legitimitat de les decisions adoptades per les institucions representatives, la cultura participativa de la ciutadania i de les organitzacions públiques a través de les noves tecnologies, o el desigual accés als recursos electrònics per part d'actors polítics i institucions públiques, per una part, i de la ciutadania i la societat civil, per l'altra.

La generació de coneixement sobre els problemes constatats en les AP, en el marc de les contingències contextuais d'aquestes, resulta un factor clau per a l'aprenentatge sobre el qual cal sustentar les intervencions, les mesures i les estratègies innovadores. El lideratge es torna

ineluctablement vinculat a una gestió intel·ligent de les organitzacions públiques, que han de mantenir “una alta sensibilitat amb l'entorn, la innovació i l'adaptació permanent als requeriments ciutadans”, o el que Canales va exposar sota les necessàries potencialitats de l'avaluació, la comunicació –interna i externa– de les AP i la capacitat d'aprenentatge .

Aprendre i aprehendre implica catalogar les innovacions quotidianes mitjançant sistemes adequats de producció, gestió i transmissió de la informació generada; en aquest sentit l'avaluació resulta un pilar i suport inexorable de la innovació, mentre la coadjuva incentivant la disposició de dades i l'evidència suficient. Es tracta, per tant, de potenciar l'intercanvi d'idees generades (*valuable ideas*), no solament internament, sinó a més i fonamentalment, en l'àmbit extern, la qual cosa impel·leix a l'articulació d'una arquitectura interna participativa com a avantsala per a maximitzar els resultats i els procediments innovadors.

Per això, un component indefugible i consubstancial a la mateixa innovació ve donat per la capacitat de transformar els aprenentatges extrets de les successives experiències concretes acumulades sobre modernització administrativa i institucional, aprofitant d'aquesta manera la interactiva acumulació de resultats satisfactoris al llarg d'un temps donat, i que inductivament acaben generant coneixements en forma d'estratègies, mesures i polítiques públiques d'innovació.

Per a això, les institucions necessiten metodologies intel·ligents per tal d'absorbir els canvis de forma permanent, superant estructures i procediments caducs, incapaços de gestionar les transformacions constants de l'estat. La innovació institucional, com a expressió específica en l'àmbit organitzatiu públic de la innovació social, es projecta per mitjà d'una innovació intel·ligent com a fonaments bàsics per al canvi organitzatiu que requereix l'execució de les polítiques públiques. La intel·ligència innovadora, en termes de Babino, com a la particular habilitat per a la resolució dels problemes, “expressa la capacitat de repensar com enfrontem els problemes, no centrats exclusivament a millorar les solucions actuals amb tecnologies, sinó a tenir capacitat d'entendre i satisfer les necessitats mitjançant nous canvis i dissenys”.

Reconeixent la capacitat d'aprenentatge com un dels més importants processos inherents a la innovació, Johnson & Lundvall defineixen els sistemes d'innovació “com alguna cosa que implica tots els elements que contribueixen al desenvolupament, la introducció, la difusió i l'ús d'innovacions”, enteses aquestes com “un procés social i interactiu en un entorn social específic i sistèmic”.

3. Innovació pública, legitimitat i regeneració democràtica

Les estratègies d'innovació amb propòsits de regeneració democràtica requereixen una perspectiva integral de les mesures en què tal innovació es concreta, de tal manera que l'adopció de mesures aïllades, sense coherència ni interdependència entre si, pot abocar a un fracàs d'aquestes, a una contravençió dels resultats establits i a una negació de la lògica mateixa en què s'articulen. Així doncs, i tal com s'ha anunciat més amunt, Díaz Méndez assenyala, per exemple, que la innovació consistent a fer “les coses de forma diferent i, fins i tot, fent coses radicalment noves” requereix el disseny de marcs específics per a la innovació en les AP, que incidisquen en aspectes tals com els processos organitzatius, l'aplicació de noves tecnologies, la importància del lideratge transformador, la gestió del canvi i la integració de servei. La innovació no pot configurar-se ni concebre's des d'una perspectiva aïllada o sectorial, doncs, sinó que, més aviat al contrari, cal considerar-la des d'una orientació o aproximació integral i transversal al conjunt de l'organització o administració corresponent.

La legitimitat democràtica de les institucions vertebradores de l'estat del benestar ha quedat lligada a “les agendes, demandants, que les societats els exigeixen assumir”. Així doncs, com en general i ben conegut és, tan estesa s'ha tornat la democràcia representativa com seriosos són els seus dèficits en diferents dimensions, tant en l'arena de l'àmbit teòric com de la praxi, destacant els partits polítics com un dels actors essencials de la democràcia. En aquest sentit, conforme a Gil Ibáñez, “comença a ser considerat que, en un context de canvi ràpid i continu, la legitimació de l'actuació administrativa no puga esgotar-se en el respecte a la llei, sinó que ha de ser combinada amb els instruments legitimadors més concrets, tals com: la participació directa, la informació i el suport als destinataris i afectats per aquestes accions”.

La innovació democràtica pot i deu servir com a aproximació instrumental per a afrontar la complexitat del poble, la consecució d'una representació descriptiva i substantiva de la diversitat i de la pluralitat sociodemogràfica en termes de Pitkin, i en última instància, per a contribuir normativament a l'enfortiment del *linkage* –conforme a Lawson o Luttberg– entre l'entramat institucional i la societat civil –en l'àmbit individual i col·lectiu–. D'aquesta forma, adquireix sentit la consideració de les relacions entre la societat, el mercat i els individus com un dels fonaments dels processos d'innovació, en un context de creixent complexitat on la satisfacció de les demandes resulta creixentment difícil, més enllà dels indefugibles catàlegs de drets i llibertats constitucionals. A la llum del debat doctrinal sobre la governança, ha irromput la no nova però sí recurrent i rellevant qüestió sobre la relació entre les AP i la societat civil, que destaca la importància de la transparència, el govern obert o la rendició de comptes, en un context en el qual s’“ha posat en relleu els canvis o desafiaments a les tradicionals relacions entre actors públics i privats”.

Juntament amb l'emergència de l'ètica pública, la transparència, el bon govern o el govern obert, les innovacions institucionals d'arrel democràtica han constituït un dels eixos vertebradors de les iniciatives de democratització i enfortiment de la legitimitat. La promoció de l'ètica pública de forma institucionalitzada, procedimental i amb provisió de protocols i sancions en cas d'incompliment, es lliga a la regeneració democràtica en la mesura que, conforme a Morin: “la regeneració de l'ètica és, per tant, indissociable d'una regeneració del civisme que, al seu torn, és indissociable d'una regeneració democràtica”.

En la consecució de la regeneració democràtica s'ha estimat com una variable clau i fonamental el compromís de la ciutadania en una conversió proactiva i creativa de la indignació, no solament en l'actitud d'evitar la degeneració de la democràcia, sinó en la mateixa transformació del sistema en termes democràtics. No sent un concepte, com advertíem més amunt, recent ni nou, la regeneració democràtica ha tingut en certs lapses de la història un tractament organicista en la mesura que s'ha conceptualitzat com a estratègia per a superar els mals, infeccions o malalties del cos social o institucional, legitimant en certs casos una eixida autoritària per mitjà d'un cirurgia de ferro, que resol la infecció. El despotisme il·lustrat, el cesarisme romà, el tirà grec o el canceller de ferro també han sigut presentades com a solucions salvífiques articulades per a superar la descomposició institucional de la democràcia, a partir, no obstant això, de l'excepcionalitat temporal d'aquesta. Per tant, també les proclames regeneradores han vingut defensades i argumentades des de plantejaments feixistes que davant la crisi moral, institucional i política, enarboren el discurs de la regeneració. Quan el sistema polític es veu desbordat per necessitats irresoltes, “la preocupació pels principis es ressuscita en la forma de conflictes fortament ideològics i solucions totalitàries”.

La preocupació sobre el concepte, l'abast, les estratègies i les mesures pròpies de la regeneració democràtica ha anat adquirint una creixent rellevància pública en el discurs polític i de l'opinió pública, així com en l'àmbit acadèmic i professional, a la llum dels índexs objectius i subjectius o perceptius sobre la corrupció. Davant un escenari decadent de la democràcia, emergeixen els paradigmes normatius sobre la lluita contra la corrupció i l'enfortiment institucional de la democràcia a partir de l'ètica pública, la transparència o el bon govern. Ara bé, l'al·lusió i el recurs a la regeneració democràtica no resulta una aportació, fenomen o experiència nova, en la mesura que diferents moviments intel·lectuals i corrents acadèmics, filosòfics i polítics han formulat complexes i exhaustives reflexions i programes d'acció en favor d'aquesta en nom de la seua salvaguarda i enfortiment. Cèlebres proponents del regeneracionisme democràtic, tals com Ortega y Gasset proclamen la vertebració social de la ciutadania i la participació en l'entramat institucional parlamentari com a raonaments clau. En la línia dels regeneracionistes vuitcentistes, la contribució de Joaquín Costa, amb la seua proposta de formar un nou engranatge ètic, parlamentari i polític en general, representa un ànim de superació de les lògiques perverses del crepuscle democràtica.

La innovació dirigida a la regeneració democràtica s'orienta cap a la consecució d'una legitimitat basada tant en el procediment (sobre la base de la integritat, la imparcialitat en l'aplicació de la norma i la democratització de l'administració pública en la seua projecció i paper per contribuir a l'enfortiment de la democràcia representativa) com en el rendiment (conforme als objectius, la ineficiència i les respostes a aquesta, juntament amb l'impacte dels problemes públics). Seguint a Metcalfe, com a macroprocés, caldria entendre per tasca d'innovació en la gestió pública el desenvolupament de “capacitats organitzatives noves i molt específiques per a abordar el canvi estructural en el pla interinstitucional”.

Seguint a Graham Smith, caldria assumir com a innovacions democràtiques totes aquelles “institucions que han sigut dissenyades específicament per a augmentar i aprofundir la participació ciutadana en el procés de presa de decisions sobre polítiques públiques”. La innovació legitima el disseny de les metodologies que requereixen els processos de decisions per a un marc de complexitat clarament desafiadora en les delimitacions de l'aparell públic. Així, Castel en destaca algunes com els fòrums de consultes, els panells ciutadans i els jurats ciutadans, entre altres (Castel, 2014), als quals caldria afegir els referèndums (vinculants o no vinculants), la iniciativa legislativa popular, la participació mateixa en l'esmena, elaboració i redacció de diferents normes o lleis (especialment les de transparència i bon govern), els pressupostos participatius, l'audiència en els procediments (a la llum de l'article 105 de la Constitució espanyola, per exemple), i la participació en l'àmbit urbanístic local, així com el mateix règim d'accés a la informació pública.

Les innovacions democràtiques tracten de transcendir les deficiències de la democràcia representativa, de tal manera que la legitimació democràtica de l'administració passa per l'enfilada entre el component representatiu i la participació ciutadana. En aquest sentit, la innovació pot constituir una oportunitat o plataforma per a la gestió de la “formació, motivació i mentalització” de la ciutadania; a saber: per a articular la pedagogia cívica amb propòsits democratitzadors. Saward avalua l'impacte de les nocions innovadores de la democràcia, tals com la democràcia cosmopolita, la de la diferència, la deliberativa o l'ecològica, considerant la necessitat d'introduir mecanismes de representació per tal d'incidir en l'ampliació dels dominis de la ciutadania i de la democràcia, a través d'innovacions sobre la representació.

Així, Subirats subratlla l'impacte de la innovació democràtica projectada o circumscrita, bé en l'àmbit de la democràcia directa, deliberativa i participativa, així com en el de les xarxes pluralistes, o bé en el de la democràcia representativa, mitjançant estratègies demo-elitistes que incideixen en els processos d'adopció de decisions sense alterar l'essència de la lògica representativa. Quan la projecció de les innovacions democràtiques incideix en un canvi de la lògica d'adopció de decisions, caldria entendre per tals com estructurals, en la mesura en què suposen una incidència innovadora del mateix sistema, i no un canvi parcial en aquest.

Enfront d'una aproximació merament instrumental a la innovació, excessivament simplificadora, la generació de propostes innovadores imposa la superació –o complementarietat– d'una idea limitada a la millora interna sobre el funcionament de les AP, havent-se de destacar a més “la capacitat de servir i respondre a les necessitats públiques, i per a això transparència, control i avaluació resulten estratègies imprescindibles”. Així, la innovació institucional té una transcendència o projecció democràtica en la mesura en què les administracions públiques satisfan, per mitjà d'aquella, de forma més efectiva les exigències, les demandes i les necessitats de la ciutadania, generant resultats tangibles sobre els quals, conforme a tal eficàcia, s'erigirà la legitimitat de les institucions. La major adequació de l'acompliment governamental i administratiu a les necessitats ciutadanes impacta de manera central en un millorament de la governabilitat. Conforme a Apter: “com més suport reba el govern de la ciutadania, més efectives seran les seues accions”.

En un context en el qual la consecució dels assoliments materials de l'estat constitueixen la base per a la legitimitat d'aquest, tenint en compte sobretot la mesura en què les capacitats de l'estat queden desbordades pels problemes la resolució dels quals li correspon, resulta en aquest punt oportú l'argument segons el qual, conforme a Baena, la falta de legitimitat “suposa que no es dona una acceptació social de l'estat i l'administració, que el sistema no té capacitat suficient per a engendrar la creença que les institucions polítiques existents són les millors per a la societat”. D'aquesta forma, tal com va reconèixer el Consens de Madrid: “la innovació en la gestió estatal per a satisfer les necessitats dels ciutadans i especialment dels grups més vulnerables constitueix un desafiament singular i urgent” (Consens de Madrid, 2005). Igualment, la participació de la constel·lació d'actors socials i polítics plural imprimeix a l'acció administrativa una projecció clara de la col·laboració i la transparència. La innovació aporta la capacitat d'ajust constant per part de l'entramat institucional democràtic, articulant transformacions permanents que impedeixen que els conflictes porten al sistema polític al nivell de tensió corresponent al punt crític en termes d'Easton. Per això, d'acord amb Arenilla: “la cerca de la legitimitat democràtica no pot fer-se sense la consideració de l'eficàcia de la gestió pública com un dret dels ciutadans”. Es pot doncs valorar la innovació en la mesura en què contribueix a millorar la governabilitat, entesa aquesta com “el grau d'ajust aconseguit entre les necessitats socials expressades i els resultats obtinguts per les polítiques que el sistema genera en resposta a aquelles necessitats”.

En l'articulació de mecanismes de major proximitat entre les elits polítiques i la ciutadania, resulta d'interès considerar la implementació recent d'accions i mesures de responsabilitat social (RS) pública, com a “ajust de la política a les peticions ciutadanes i un ús responsable d'aquesta”, constituint una oportunitat –com per a l'àmbit autonòmic assenyala Ruíz-Rico– l'establiment de “polítiques i normatives amb un nivell superior de compromís cap als ciutadans i actuar d'una manera socialment més responsable mitjançant un plus respecte de les previsions mínimes legals, especialment en competències com ara transparència, informació pública o participació, claus del model de RS”. La RS resulta així un paràmetre de qualitat de la democràcia com a criteri avaluador de la legislació, les polítiques públiques, els partits polítics i les institucions.

Així doncs, les innovacions democràtiques són aquelles estratègies, mesures o processos integrals de canvi conscient i estratègic que a partir d'una vocació, inspiració i objectiu de democratització, permeten coadjuvar o realitzar la regeneració democràtica per mitjà de reformes en els processos, les institucions i els actors involucrats en les estructures representatives de la democràcia, introduint lògiques pròpies de la democràcia directa, així com mesures de reforma i transformació dirigides a l'increment de la qualitat de la democràcia i la legitimitat de les decisions i de les institucions públiques, en la mesura en què aquestes últimes “es refereixen al poder, a la seua organització, a la seua devolució, al seu exercici, a la seua legitimitat”. Tot això assumint, conforme a Vallés, la doble dinàmica inherent a l'acció política, entre la continuïtat i el canvi.

Sobre la base de tot el que s'ha exposat, una agenda innovadora requereix “lideratges proactius i emprenedors, d'una banda, i també proveïts de consistents capacitats relacionals i col·laboratives, per una altra”. Lideratges, en definitiva, que possibiliten l'adopció de canvis en la mesura en què facilita la sensibilitat a les noves idees. L'anteriorment citada *Carta Iberoamericana de la Qualitat en la Gestió Pública* vincula el foment i l'increment de la credibilitat i la confiança per part de la ciutadania en les AP a la capacitat d'innovació d'aquestes últimes, de tal manera que la qualitat depèn, entre altres variables i factors –entre els quals caldria destacar l'aprenentatge i la millora contínua–, de la creativitat innovadora de les seues autoritats, directius i altres empleats i funcionaris públics.

La *Carta de Compromisos amb la Qualitat de les administracions públiques espanyoles* “té per finalitat, dins del marc legislatiu i competencial, promoure un compromís amb l'excel·lència i la innovació en la prestació dels serveis públics” i hi destacant elements constitutius i instrumentals tals com el mesurament, l'avaluació, l'aprenentatge i la millora contínua, l'estratègia, la planificació, la gestió dels recursos financers, l'administració electrònica i mesures de gestió i excel·lència com a elements necessaris de la innovació permanent.

El lideratge, des d'una perspectiva contextualitzada, s'exerceix en un marc propi d'un estat generador d'oportunitats per a la participació i la col·laboració d'individus i col·lectius, no des d'una orientació dirigista, sinó a partir d'una perspectiva catalitzadora i orientadora, que fomenti “espais de participació democràtica, de diàlegs i de concertacions”, i per descomptat, també de control. D'aquesta forma, juntament amb la digitalització dels serveis públics i la implicació de la ciutadania per mitjà de les tècniques dades obertes en els processos d'adopció de decisions, Madelin destaca la importància de generar i articular grups de treball en el si del sector públic que aporten eines útils per a la innovació –*innovation staff*–.

4. Conclusions

En la mesura en què els actuals canvis que incideixen sobre l'estat i les AP són de naturalesa estructural en el marc de la polièdrica crisi que han d'afrontar, l'aprenentatge continu a través d'instruments sofisticats d'informació i col·laboració interinstitucional resulta una variable clau. Enfront de l'òptica decadent i autoritària que a vegades ha vingut acompanyant a molts discursos relacionats amb la regeneració democràtica, tant en la seua justificació com en el seu disseny i implementació, la innovació constitueix una aproximació proactiva orientada al canvi, lluny de voluntarismes maximalistes que frustren d'origen projectes exageradament ambiciosos i abstrerts de les possibilitats socials i institucionals del context.

Sembla idoni i pertinent reflexionar en el desenvolupament d'un concepte d'innovació la justificació, legitimitat, interès i oportunitat de la qual vinguen donats, tant teòricament com pràcticament, pel grau en què permeta contribuir a la democratització de les AP a través de si mateixes i a partir d'un vincle d'aquestes amb la dimensió política, amb una col·laboració més estreta basada en la transparència i la participació. Una orientació minimalista o tecnocràtica i economicista de la innovació, en la qual no es contemplen i inclouen instruments per tal d'afavorir la participació ciutadana, la deliberació i la transparència –entesa aquesta última com una mica més que la transferència d'informació–, suposarà una modernització parcial, si bé mancada de transcendència democràtica; no s'ha d'oblidar que, tal com assenyala Álvarez Conde com a premissa irrenunciable: “(...) l'actuació de l'administració pública ha de subordinar-se als valors democràtics que tanca la nostra norma fonamental, i està obligada a fer valdre davant els ciutadans la seua observança”. Conforme a Bason: “una visió del model sobre la nova governança pública no és sobre mètodes d'innovació tecnòcrates; ho és sobre l'ús de la resolució dels problemes com un vehicle per a imaginar de nou la nostra democràcia”.

La innovació institucional de caràcter democràtic pot estar dirigida a una qualificació dels processos d'adopció de decisions sense incidir en la lògica de tal procés; d'aquesta manera la transformació o millora de la democràcia representativa (segons els graus) resultaria la major i més transcendent modificació. Així, d'acord amb Colombo: “la realitat actual és que les TIC introdueixen canvis en la democràcia representativa, lluny de suposar formes de superació de la mateixa o canvis en la manera d'entendre les responsabilitats col·lectives i la construcció de ciutadania”. La innovació no solament pot, en definitiva, aportar una rendibilitat econòmica fruit de les transformacions tecnològiques, sinó una extraordinària capacitat d'enfortir el capital social, millorar l'acompliment institucional i permetre l'obtenció d'una elevada rendibilitat, no únicament pressupostària, sinó essencialment democràtica. Confondre innovació amb austeritat, reduccionisme o simplificació administrativa, digitalització de procediments o racionalització del sector públic i dels recursos humans d'aquest, implica reduir els contorns conceptuals i limitar les possibilitats analítiques i normatives d'un terme els paràmetres del qual i profunditat transcendeixen a l'escenari eminentment democràtic.

Lluny d'una perspectiva que structure analíticament les institucions com a variable inexorablement dependent de l'entorn i que faça de la innovació una sort de metodologia per a l'adaptació o la imitació, el canvi institucional enforteix el millorament intern de les AP *ad-intra*, però, d'acord amb Canales, “també s'ha demostrat que exerceixen un paper important de cara al creixement econòmic, la cohesió i la mobilitat social”. En aquest context, la innovació democràtica esdevé un fèrtil espai per al desenvolupament d'estratègies amb una extraordinària potencialitat creativa en el necessari adveniment d'una regeneració democràtica de les institucions, els actors polítics i la societat civil en el seu conjunt.